



**Universität
Zürich**^{UZH}

**Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz: Hintergrund,
Bedeutung und erste Auswirkungen auf den Hochschulraum Schweiz**

Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der
Universität Zürich

vorgelegt von Nancy Eckert

Angenommen im Herbstsemester 2020 auf Antrag der Promotionskommission
bestehend aus Prof. Dr. Lucien Criblez und Prof. Dr. Philipp Gonon

Zürich, 2020

Danksagung

Die vorliegende Forschungsarbeit wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Zuerst möchte ich meinem Hauptbetreuer Prof. Dr. Lucien Criblez für seine fachlichen und reflektierenden Inputs und die motivierenden Gespräche danken. Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Philipp Gonon, der sich bereit erklärt hat, die vorliegende Arbeit als Zweitgutachter zu beurteilen. Ein grosser Dank gilt auch der Expertin und den vier Experten, die sich für ein persönliches Gespräch zur Verfügung gestellt haben.

Eine weitere zentrale Person, die einen grossen Anteil am Gelingen dieser Arbeit hatte, war lic. phil. Jonna Truniger, die bei ihrer akribischen und durch grosses fachliches Know-how geprägten Lektoratsarbeit jede noch so unbedeutend erscheinende Argumentationslinie auf Konsistenz und Kohärenz durchleuchtet hat. Ich bin ihr für ihre Arbeit unglaublich dankbar! Ausserdem danke ich MLaw Christina Baumann vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation für den konstruktiven Austausch und ihren kritischen juristischen Blick, der für eine solche Arbeit unabdingbar ist. Des Weiteren ist Prof. Dr. Silvio Herzog zu nennen, mit dessen Unterstützung ich die besten berufsbezogenen Rahmenbedingungen für dieses Vorhaben hatte. Zu danken ist auch der Geschäftsführerin der Kammer Pädagogische Hochschulen, Dr. Andrea Hungerbühler, die mich während meiner Datenerhebungsphase bei swissuniversities eng begleitet und unterstützt hat. Überdies konnte ich mich mit meinen Anliegen jederzeit an verschiedene Personen der Pädagogischen Hochschule Schwyz wenden, insbesondere dann, wenn ich aus inhaltlicher oder motivationaler Sicht in einer Sackgasse stand. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem MA Désirée Fahrni, Prof. Dr. Dr. Jürgen Kühnis, Dr. Debbie Mandel, Prof. Dr. Anita Sandmeier, MA Regina Schmid und Prof. Dr. Guri Skedsmo. Auch aus finanzieller Sicht hatte ich dank des Nachwuchsförderungsprogramms der Pädagogischen Hochschule Schwyz sehr gute Voraussetzungen.

Schliesslich, und das ist mir ein besonderes Anliegen, möchte ich meinem Lebenspartner Dr. Daniel Zeller, seiner und meiner Familie dafür danken, dass sie mich stets ermuntert haben, diesen Weg zu gehen und dass sie geduldig gewartet haben, bis diese Phase, in der ich vielerorts durch Abwesenheit gegläntzt habe, vorbeigeht.

Ein grosser Dank geht auch an meine Schwester MA Alexandra Eckert, die mit mir dank ihres Wissens politikwissenschaftliche Theorien und Begrifflichkeiten gedreht und gewendet hat. Ausdrücklich hervorheben möchte ich auch noch meine Mutter Angela Zedler, die mir beigebracht hat, für meine Ziele zu kämpfen wie eine Löwin!

Nancy Eckert, im Juli 2020

Zusammenfassung

Die Revision des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung im Jahr 2006 hat eine tiefgreifende Veränderung in der Steuerung von Hochschulen ausgelöst, die sich in der Ausführungsgesetzgebung, namentlich im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, konkretisiert. Mit der Hochschulreform wurden mehrere Ziele verbunden. Ein Anliegen war es, die teilweise bereits bestehende Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Steuerung von Hochschulen verfassungsrechtlich zu legitimieren. Darüber hinaus sollte die Komplexität der Steuerungsorgane reduziert werden und es sollten Massnahmen zur Harmonisierung des Hochschulraums in den Bereichen „Governance“, „Finanzierung“, „Zulassungsbedingungen“ und „Qualitätssicherung“ ergriffen werden. Insbesondere im Themenfeld „Governance“ wurde eine hochschultypenübergreifende, national ausgerichtete Gesamtkoordination angestrebt, bei der auch eine bessere Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen vorgesehen war. Um diese Ziele zu erreichen, wurden Strukturen geschaffen, in denen Bund und Kantone durch gemeinsame hochschulpolitische Organe, die teilweise mit rechtssetzenden Kompetenzen ausgestattet sind, die Gesamtkoordination sicherstellen sollen. Die vorliegende Explorativstudie verfolgte das Ziel, auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse und komplementärer Interviews mit einer Expertin und vier Experten erste Auswirkungen dieses Paradigmenwechsels auf den Hochschulraum Schweiz und auf die darin tätigen (Steuerungs-)Akteurinnen und (Steuerungs-)Akteure zu erforschen. Ein besonderer Fokus lag dabei auf den Pädagogischen Hochschulen, weil diese zwar in die neuen Steuerungsmechanismen und auch in die nationale Gesamtkoordination eingebunden wurden, die Hauptverantwortung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung jedoch nach wie vor bei den Kantonen liegt und diese die Pädagogischen Hochschulen weitgehend eigenständig finanzieren.

Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass durch die Hochschulreform ein Wandel in der Staatlichkeit stattgefunden hat, da sich Bund und Kantone in bestimmten Bereichen zugunsten einer gemeinsamen Steuerung aus der direktstaatlichen Steuerung zurückgezogen haben. Mit Blick auf die mit der Reform angestrebten Ziele lässt sich festhalten, dass sich die Anzahl der Steuerungsorgane vorwiegend für die Fachhochschulen, nicht aber für die ETH und die Pädagogischen Hochschulen reduziert hat. Eine weitere zentrale Erkenntnis besteht darin, dass die Bedingungen für die

obligatorische institutionelle Akkreditierung einerseits Auswirkungen auf die Struktur des Hochschulraums Schweiz haben, die sich bei den universitären Institutionen des Hochschulbereichs in Tendenzen zur Bereinigung manifestieren. Andererseits zeichnet sich bei Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in Einzelfällen eine Differenzierung ab. Ausserdem konnte aufgezeigt werden, dass das Verfahren der institutionellen Akkreditierung mehrere Spannungsfelder zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren evoziert hat, die zumindest teilweise gelöst werden könnten, wenn die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten präzisiert und die Verfahrensprozesse transparenter dargelegt würden. Hinsichtlich der Hochschul- bzw. der Trägerautonomie hat sich herausgestellt, dass diese in einigen Bereichen, beispielsweise in Bezug auf die Verantwortung für die Studiengänge (von nicht geregelten Berufen) oder die Finanzierung (Planungssicherheit durch feste Bundesbeiträge), zugenommen hat. In anderen Bereichen wie der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen, beim Bezeichnungsrecht, bezüglich der Rechtspersönlichkeit der Institution sowie im Hinblick auf die Einhaltung von Mindeststandards in der Qualitätssicherung hat die Autonomie hingegen abgenommen. Insbesondere dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung kann aber auch ein Konvergenzpotenzial im Sinne der Erreichung eines Minimums an Hochschulförmigkeit zugeschrieben werden.

Mit Blick auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Pädagogischen Hochschulen, die in der vorliegenden Studie vertieft betrachtet wurden, konnte festgestellt werden, dass die Hochschulreform die Integration dieses jüngsten Hochschulprofils in den Hochschulraum Schweiz unterstützt hat, wenngleich sich die bundesseitige Finanzierung weiterhin von derjenigen der Universitäten und Fachhochschulen unterscheidet und sich auf projektgebundene Beiträge beschränkt. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) bleibt trotz der Hochschulreform nach wie vor ein wichtiges Steuerungsorgan der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, weil sie dieses Berufsfeld weiterhin reglementiert und die Finanzierung der Ausbildung über den interkantonalen Lastenausgleich regelt. Dennoch hat sich die Rolle der EDK insbesondere in ihrem Verhältnis zur Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen verändert, da Letztere von einer unterstellten Fachkonferenz zu einer weitgehend eigenständigen Verhandlungspartnerin geworden ist.

Aus hochschulpolitischer Sicht ergibt sich aus den Ergebnissen der vorliegenden Forschungsarbeit die Notwendigkeit, die Zielerreichung und die Wirkungen der neuen Hochschulgesetzgebung umfassend zu evaluieren. Des Weiteren könnte vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation geprüft werden, inwieweit der Schweizerische Hochschulrat eine Präzisierung der Akkreditierungsverordnung vornehmen sollte, damit die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der am Prozess Beteiligten transparenter dargelegt werden und dadurch eine Verbesserung der Verfahrensqualität der institutionellen Akkreditierung erreicht werden kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
1.1	Kontextualisierung und Ausgangslage	1
1.2	Forschungsinteresse und Forschungsfragen	3
1.3	Forschungsstand und Forschungsdesiderata.....	6
1.4	Aufbau der Arbeit	9
2	Zuständigkeiten im schweizerischen Bildungswesen.....	11
2.1	Begrifflichkeit und Grundlagen des kooperativen Föderalismus.....	12
2.2	Meilensteine verfassungsrechtlicher Veränderungen der Macht und Kompetenzen von Bund und Kantonen.....	13
2.3	Interkantonale Vereinbarungen und internationale Zusammenarbeit	19
3	Steuerung von Hochschulen vor der Inkraftsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes	22
3.1	Universitäre Hochschulen	24
3.2	Fachhochschulen	30
3.3	Pädagogische Hochschulen.....	36
3.4	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung	45
3.5	Andere Institutionen des Hochschulbereichs	47
3.6	Herausforderungen der Hochschulsteuerung.....	51
4	Rahmenbedingungen und Entwicklungsfelder Pädagogischer Hochschulen.....	56
4.1	Hochschulautonomie.....	56
4.2	Tertiarisierung, Akademisierung, Verwissenschaftlichung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung	65
5	Theoretischer Rahmen: Die Governance-Perspektive	77
5.1	Die Governance-Perspektive und ihre theoretische Einbettung in Politikwissenschaft und Bildungsforschung.....	78
5.1.1	Politikwissenschaft	78
5.1.2	Bildungsforschung	82
5.2	Formen der Governance	83

5.2.1	Idealtypische Klassifikation von Governance-Formen.....	84
5.2.2	Politikwissenschaftlich geprägte Klassifikation von Governance-Formen	84
5.2.3	Soziologisch geprägte Klassifikation von Governance-Formen	94
5.2.4	Fazit	96
5.3	Instrumente der Governance.....	99
5.4	Governance im Mehrebenensystem.....	104
5.4.1	Multilevel-Governance	105
5.4.2	Akteurszentrierter Institutionalismus	107
5.4.3	Vetospieler-Theorie	115
5.4.4	Theorie der Politikverflechtung	118
5.4.5	Theorie des dynamischen Föderalismus.....	127
5.5	Implikationen des theoretischen Rahmens für die vorliegende Forschungsarbeit .	129
6	Methodisches Vorgehen	133
6.1	Studiendesign	133
6.2	Dokumentenanalyse	135
6.2.1	Methodologie und Methodenkritik	135
6.2.2	Datenerhebung und Datenaufbereitung	136
6.2.3	Datenauswertung.....	139
6.3	Experteninterviews.....	140
6.3.1	Methodologie und Methodenkritik	140
6.3.2	Datenerhebung und Datenaufbereitung	142
6.3.3	Datenauswertung.....	144
7	Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz	145
7.1	Vorarbeiten zum HFKG	145
7.1.1	Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung als Ausgangspunkt	146
7.1.2	Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft	149
7.2	Gesetzgebungsprozess HFKG	154
7.2.1	Vernehmlassungsgrundlagen	154
7.2.2	Vernehmlassungsverfahren	161

7.2.3	Botschaft des Schweizerischen Bundesrats	172
7.2.4	Parlamentarische Beratung	177
7.2.5	Fazit	191
7.3	Formaler Wandel der Governance-Strukturen.....	196
8	Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Kontext der Hochschulsteuerung nach der Inkraftsetzung des HFKG	209
8.1	Struktureller Wandel des Hochschulraums infolge der gesetzlichen Verpflichtung zur institutionellen Akkreditierung	209
8.1.1	Universitäre Hochschulen bzw. Hochschulinstitute	210
8.1.2	Fachhochschulen und Fachhochschulregionen	213
8.1.3	Pädagogische Hochschulen.....	218
8.1.4	Fazit	229
8.2	Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Kontext der institutionellen Akkreditierung	231
8.2.1	Verfahren der institutionellen Akkreditierung	231
8.2.2	Grad der Erfüllung von Qualitätsstandards	234
8.2.3	Auflagen und Hochschul- bzw. Trägerautonomie.....	242
8.2.4	Beurteilungsgegenstand	249
8.2.5	Interventionsversuche auf der Ebene der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities	254
8.2.6	Verfahrensoptimierung institutionelle Akkreditierung und Studiengangakkreditierung EDK	256
8.2.7	Fazit	258
8.3	Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung auf der Ebene der Schweizerischen Hochschulkonferenz	259
8.3.1	Akkreditierung.....	260
8.3.2	Zulassungsbedingungen.....	269
8.3.3	Strategische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen	273
8.3.4	Finanzierung.....	279

8.3.5	Fazit	283
8.4	Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung auf der Ebene der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen.....	285
8.4.1	Struktureller Wandel der Zusammenarbeit.....	285
8.4.2	Akkreditierung.....	288
8.4.3	Zulassungsbedingungen.....	290
8.4.4	Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten	293
8.4.5	Finanzierung.....	301
8.4.5.1	Förderung der Fachdidaktik vor der Inkraftsetzung des HFKG.....	302
8.4.5.2	Felder der Handlungskoordination im Kontext der Fachdidaktik nach der Inkraftsetzung des HFKG	305
8.4.5.3	Rekapitulation der finanzierungsbezogenen Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung	314
8.4.6	Fazit	316
9	Diskussion	319
9.1	Rekapitulation und theoretische Einbettung der Analyseergebnisse	319
9.1.1	Das HFKG: Kontext, Ziele und Absichten	319
9.1.2	Das HFKG: Veränderte Steuerungsmechanismen und Steuerungsinstrumente	325
9.1.3	Das HFKG: Inhalte und Prozesse der Handlungskoordination im Vollzug	330
9.1.4	Das HFKG: Inhalte und Prozesse der Handlungskoordination im Vollzug und die Bedeutung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung.....	337
9.1.5	Gesamteinschätzung der neuen Hochschulsteuerung.....	342
9.2	Methodenreflexion und Einschränkungen der Studie	344
9.2.1	Datengrundlage	344
9.2.2	Governance-Ansatz als Rahmentheorie	345
9.3	Implikationen für die Theoriebildung, Forschung und Praxis.....	348
9.3.1	Implikationen für die Theoriebildung und Forschung	349
9.3.2	Implikationen für die Praxis.....	351
9.4	Ausblick	354

10	Literatur und Quellen	359
a)	Literatur	359
b)	Dokumente und Quellen	370
c)	Gesetze, Verordnungen, interkantonale Verträge	387
d)	Interviews	389
11	Tabellenverzeichnis	390
12	Abbildungsverzeichnis	391
13	Abkürzungsverzeichnis	392
14	Anhänge	396
Anhang A:	Interviewte Expertin und interviewte Experten.....	396
Anhang B:	Leitfäden Experteninterviews	397
Anhang B.1	Leitfaden Hans Ambühl	397
Anhang B.2	Leitfaden Madeleine Salzmann.....	398
Anhang B.3	Leitfaden Hans-Rudolf Schärer	401
Anhang B.4	Leitfaden Marco Scruzzi	403
Anhang B.5	Leitfaden Michael Zutavern	405
Anhang C:	Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (Stand 01. Januar 2015).....	406
Anhang D:	Akkreditierungsrichtlinien vom 28. Mai 2015 (Stand 01. Juli 2015)	406

1 Einführung

1.1 Kontextualisierung und Ausgangslage

Die Reformbewegungen der vergangenen 30 Jahre haben durch die Gründung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zu einer Differenzierung des schweizerischen Hochschulraums beigetragen. In diesem Zusammenhang nahm die Anzahl nebeneinander agierender Steuerungs- und Koordinationsorgane auf den Ebenen von Bund und Kantonen stetig zu. Diese Organe verfügten über unterschiedliche Kompetenzen und Steuerungsinstrumente, was eine gemeinsame Koordination der Hochschultypen und Hochschulprofile erschwerte (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4591). Darüber hinaus war die Autonomie der Hochschulen bzw. ihrer Träger unterschiedlich ausgeprägt. So waren beispielsweise die Fachhochschulen in der Aufbauphase vom Bund sehr eng geführt worden (FHSG). Auch hinsichtlich der externen Qualitätssicherung, die nach der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration (Konferenz der europäischen Bildungsministerinnen und -minister, 1999) und der Vollzugsvereinbarung (Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005) nach übergreifenden und einheitlichen Standards eingeführt und durchgesetzt werden sollte, bestanden unterschiedliche Regelungen, die überdies nur zum Teil mit den Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstandards gemäss den Bologna-Richtlinien kompatibel waren. Ein weiterer uneinheitlich geregelter Aspekt bezog sich auf die Mitfinanzierung der universitären Hochschulen und Fachhochschulen, die auf unterschiedlichen Mechanismen (auch hinsichtlich der Verbindlichkeit) beruhte, was dazu geführt hatte, dass die Vergleichbarkeit der Kosten für Studiengänge nicht gewährleistet war und die Mittelzuteilung vom eidgenössischen Parlament als intransparent wahrgenommen wurde (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4592). Ebenfalls als unzureichend geregelt erachtet wurde schliesslich die Aufgabenteilung zwischen universitären Hochschulen, Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und Fachhochschulen, insbesondere in kostenintensiven, aber auch in nicht kostenintensiven Bereichen (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4592 f.).

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen, ergab sich ein Reformbedarf, der zunächst eine Revision der Bundesverfassung notwendig machte und schliesslich in der Ausführungsgesetzgebung für ein neues Hochschulgesetz kulminierte. Mit dieser

Revision im Jahr 2006 wurde die Grundlage für einen kohärenten, konsistenten und qualitativ hochstehenden Hochschulraum Schweiz gelegt. Im Hochschulartikel der Bundesverfassung wurde vorgesehen, dass Bund und Kantone zukünftig *gemeinsam*, aber gleichwohl in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen für die Ausgestaltung des Hochschulraums Schweiz verantwortlich zeichnen sollten (Art. 63a Abs. 3 BV [Stand 2006]). Die konkrete Umsetzung dieses Auftrags erfolgte durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (kurz „Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz“, HFKG) vom 30. September 2011, durch die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (kurz „Zusammenarbeitsvereinbarung“, ZSAV-HS) vom 26. Februar 2015 sowie durch die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (kurz „Hochschulkonkordat“) vom 20. Juni 2013. Die neue Hochschulgesetzgebung löste das Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (kurz „Universitätsförderungsgesetz“, UFG) vom 8. Oktober 1999 sowie das Bundesgesetz über die Fachhochschulen (kurz „Fachhochschulgesetz“, FHG) vom 17. Dezember 2004 ab. Das HFKG trat 2015 teilweise¹ in Kraft. Diese normative Grundlage stellt seither ein regulatives Instrument von Bund und Kantonen dar, mit dessen Hilfe der Hochschulraum formal und prozessual neu strukturiert wurde und nach wie vor gesamtschweizerisch ausgestaltet wird.

Die neue rechtliche Ausgangslage hat die Prinzipien der staatlichen Steuerung² grundlegend verändert, weil darin neue hochschulpolitische Organe geschaffen wurden, die neben den exekutiven auch mit rechtssetzenden Kompetenzen ausgestattet wurden. Unter anderem durch diese Veränderungen haben sich die Rollen der bisherigen Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteure – das heisst konkret die Aufgaben und Funktionen der Akteursgruppen des Bundes, des Parlaments, der Kantone und des intermediären Organs der EDK – formal gewandelt (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4595; WBK-S, 2009e, S. 7 f.). Diese neue Form der Zusammenarbeit könnte auch als „delegierter kooperativer Föderalismus im

¹ Die Artikel 1–35, 45, 46 und 62–81 traten am 1. Januar 2015 in Kraft. Die Inkraftsetzung der Artikel 36–44, 47–49 und 51–61 erfolgte am 1. Januar 2017, während Artikel 50 seit dem 1. Januar 2020 gültig ist (Art. 81 Abs. 3 HFKG).

² Unter „staatlicher Steuerung“ wird die intendierte Steuerung von Bund, Kantonen sowie der intermediären Ebene der EDK verstanden.

Verbundsystem“ bezeichnet werden, zu dessen Umsetzung der Bund und das zuständige Departement, das Parlament und die EDK bedeutsame Kompetenzen an die neuen hochschulpolitischen Organe, namentlich an die Schweizerische Hochschulkonferenz mit ihren beiden Versammlungsformen der Plenarversammlung und des Schweizerischen Hochschulrats, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz (swissuniversities), abgetreten und somit delegiert haben.

Diese Ausgangslage und die darauffolgenden Entwicklungen, die sich auf der Grundlage der revidierten Bundesverfassung, des HFKG, der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen und des Hochschulkonkordats ergaben und letzten Endes zu dieser neuen Governance-Struktur führten, sollen in der vorliegenden Arbeit genauer betrachtet und einer multidimensionalen Analyse unterzogen werden. Dieses Vorhaben lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht insbesondere dadurch begründen, dass zum Prozess der Erarbeitung und der schrittweisen Implementation des HFKG bislang keine unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung durchgeführt werden konnte. Die vorliegende Arbeit versteht sich deshalb als Ausgangs- und Referenzpunkt für eine zukünftige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Implementierung des neuen Hochschulgesetzes. Das Forschungsinteresse und die der empirischen Analyse zugrunde liegenden Forschungsfragen werden nachfolgend im Detail dargelegt. Im Anschluss daran folgen Ausführungen zum Forschungsstand und zu gegenwärtig bestehenden Forschungsdesiderata. Das einleitende Kapitel schliesst mit einer Erläuterung des Aufbaus der vorliegenden Arbeit.

1.2 Forschungsinteresse und Forschungsfragen

Die Foki der vorliegenden Explorativstudie, die der induktiven Erkundung bzw. Betrachtung des Hochschulraums Schweiz vor und nach der teilweisen Inkraftsetzung des HFKG dient, liegen auf unterschiedlichen Ebenen. Um die Ziele und Absichten der Hochschulreform herauszuarbeiten und daraus empirisch gestützte Schlüsse hinsichtlich der Bedeutung der Reform für die unterschiedlichen Hochschultypen und Hochschulprofile ableiten zu können, stehen zunächst zwei hochschultypenübergreifende Forschungsfragen im Zentrum. Anhand der ersten Forschungsfrage soll der hochschulpolitische Kontext der neuen Hochschulgesetzgebung aufgearbeitet werden, damit auf dieser Basis eruiert werden

kann, welche Motive und Intentionen die beteiligten Akteurinnen und Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen des Hochschulsystems mit der neuen Hochschulgesetzgebung verfolgt haben. Die zweite hochschultypenübergreifende Forschungsfrage bezieht sich auf die veränderten Steuerungsstrukturen, die neuen Kompetenzverteilungen, die Steuerungsinstrumente und die dahinterliegenden Legitimationsprozesse. In diesem Zusammenhang sollen auch die Akteurinnen und Akteure bestimmt werden, die Teil der horizontalen und der vertikalen Verflechtungsstrukturen sind. Die dritte Forschungsfrage bezieht sich danach nicht mehr auf die übergeordnete kontextualisierende Ebene, sondern bildet die Grundlage für eine explorativ-deskriptive Analyse der Auswirkungen der Prozesse der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen den Akteurinnen und Akteuren der hochschulpolitischen Steuerungsorgane und den Hochschulen, die sich aus den neuen normativen Regulierungen in den ersten drei Jahren nach der Inkraftsetzung des HFKG ergeben haben. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Pädagogischen Hochschulen gelegt, weil die Pädagogischen Hochschulen seit der Hochschulreform von 2015 auf der Basis eines Bundesgesetzes erstmals offiziell in die hochschulpolitische Koordination einbezogen wurden.³ Dieser Umstand könnte von besonderer Bedeutung sein, da die Pädagogischen Hochschulen bis zur Inkraftsetzung des HFKG ausschliesslich in der Verantwortung der Kantone gelegen hatten und die Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung grösstenteils durch die EDK und ihre angegliederten Gremien, unter anderem die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz, erfolgt war. Seit der Implementation der neuen Gesetzgebung gelten andere Steuerungsmechanismen und die Pädagogischen Hochschulen müssen sich in diesem Zusammenhang Bundesrecht unterordnen. Dieser Umstand stellt für dieses Hochschulprofil ein Novum dar, wobei festzuhalten ist, dass dieses Vorgehen von den Kantonen gewollt ist.

³ In Bezug auf diesen Analysefokus gilt es, die Rolle der Forscherin von Beginn weg transparent darzulegen. Die Forscherin war zum Zeitpunkt der Untersuchung an einer Pädagogischen Hochschule als Leiterin der Stabsabteilung „Hochschulentwicklung und Qualitätsmanagement“ tätig und in dieser Funktion operative Projektleiterin des Verfahrens der institutionellen Akkreditierung nach HFKG. Darüber hinaus war sie im betreffenden Zeitraum im Vorstand der Kommission „Qualitätsentwicklung“ der Kammer Pädagogischer Hochschulen von swissuniversities aktiv.

Explizit ausformuliert, lassen sich für die vorliegende Arbeit somit die folgenden forschungsleitenden, auf den gesamtschweizerischen Hochschulraum bezogenen Fragestellungen festhalten:

1. In welchem bildungspolitischen Kontext ist das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz entstanden? Welche Ziele und Absichten mit Blick auf den gesamtschweizerischen Hochschulraum wurden mit dem Gesetz verfolgt (*Inhalts- und Prozessaspekte*)?
2. Welche wesentlichen Änderungen in den Steuerungsmechanismen, in den Steuerungsinstrumenten bzw. im Steuerungszusammenhang haben sich für die unterschiedlichen Hochschultypen ergeben (*Strukturaspekt*)?
3. In Bezug auf welche hochschulpolitischen Inhalte und Prozesse ergibt sich zwischen den Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren des Hochschulraums allgemein und der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Besonderen die Notwendigkeit von Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Vollzug des HFKG bzw. worin bestehen erste Wirkungen des Vollzugs (*Inhalts- und Prozessaspekte*)?

Mit Blick auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung sollen mittels der Analysen die folgenden Hypothesen geprüft werden:

H1: Die Rolle der EDK als Koordinatorin der Lehrerinnen- und Lehrerbildung hat sich mit der neuen Steuerungsstruktur verändert.

H2: Die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities) gewinnt durch das HFKG im schweizerischen Hochschulraum an Bedeutung.

H3: Die EDK bleibt trotz veränderter Rolle ein bedeutsames Gremium für die Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Die vorliegende Forschungsarbeit stellt keine systematische Wirkungsanalyse der vom Gesetzgeber angestrebten Verbesserung des Hochschulsystems hinsichtlich Kohärenz, Qualität, Effizienz und Effektivität dar. Die Gründe dafür liegen einerseits darin, dass das HFKG schrittweise eingeführt wurde und zu den Finanzierungsmechanismen und deren Vollzugsprozessen, die erst 2021 in Kraft treten, noch keine ausreichende Informations- und Datengrundlage vorliegt. Andererseits liegt in diesem Stadium der unvollständigen Inkraftsetzung noch kein hinreichendes Indikatorensystem vor. Ebenfalls nicht

berücksichtigt werden die im HFKG enthaltenen Regelungen zur tertiären Weiterbildung und zu Stipendien, deren Aufarbeitung und Einordnung je einer eigenen Forschungsarbeit bedürften. Auch der Status der Kunsthochschulen und deren Integration in die neuen Hochschulstrukturen stellen ein eigenständig zu bearbeitendes Forschungsfeld dar.

Was in der vorliegenden Forschungsarbeit hingegen einer Analyse unterzogen werden soll, sind die Art und Weise, in der die beteiligten Akteurinnen und Akteure ihre Handlungen unter Berücksichtigung ihrer Handlungsziele koordinieren, und die Kommunikations- und Argumentationsmuster, die sie zu diesem Zweck einsetzen. Die Auseinandersetzung damit soll zu einem tieferen Verständnis der hochschulpolitischen Diskurse führen, das in der Bildungs- bzw. Hochschulforschung eine Grundlage für die Weiterentwicklung politikwissenschaftlicher Konzepte bilden kann. Des Weiteren soll die Untersuchung auch einen Beitrag zur Aufarbeitung der Hochschulgeschichte der Schweiz leisten, indem dieser wegweisende Hochschulreformprozess systematisch rekonstruiert wird.

1.3 Forschungsstand und Forschungsdesiderata

Im deutschsprachigen Raum existieren eine grosse Anzahl von Forschungsarbeiten und zahlreiche überblicksartige Darstellungen vorwiegend aus Deutschland, in denen die politische Dimension des Hochschulraums, das heisst Entscheidungsprozesse und Entscheidungsstrukturen oder Motive der beteiligten Akteurinnen und Akteure bzw. Akteurskonstellationen, untersucht wurden. Im Zentrum dieser Studien standen unter anderem die nationale und die regionale Steuerung (z.B. Brackertz, Kristkeitz, Weck & Kröling, 2018; Brodkorb, 2016; John-Ohnesorg, 2015; Kamm & Busemeyer, 2010; Keller & Dobbins, 2015; Konrad Adenauer Stiftung, 2016; Lenzen, 2017; Münch, 2011; Pasternack, 2011a, 2011b), Aspekte universitärer Forschung (z.B. Steidle, 2017), Fragen nationaler und internationaler Wissenschaftspolitik mit besonderem Schwerpunkt auf der Exzellenzinitiative (z.B. Bröckling & Peter, 2017; Bultmann, 2016, 2017; Jürgens, 2016; Kühl, 2016; Marattek, 2016; Reitz, 2017), Prozesse und Wirkungen der Internationalisierung (z.B. Hochschulrektorenkonferenz, 2012; Simoleit, 2017; Stiegler, 2017) sowie Reformen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Kuhlee, 2014).

Das österreichische Hochschulsystem wurde bereits wiederholt in vergleichende Länderstudien einbezogen, in denen verschiedene Governance-Aspekte untersucht wurden, so zum Beispiel bei Förster (2012), der den unterschiedlichen Handhabungen von Studiengebührensyste men nachging. Hranayai und Janger (2013) wiederum verglichen verschiedene Formen des Einsatzes der in Österreich für die Hochschulfinanzierung zur Verfügung gestellten Mittel. Politische Steuerungsaspekte im Hochschulraum Österreich wurden bislang unter anderem vor dem Hintergrund der Universitätsreform beleuchtet (Höllinger & Titscher, 2004; Sporn, 2010). Ebenfalls bereits dargelegt wurden die normativ-rechtlichen Grundlagen von Fachhochschulen in Österreich (Hauser, 2014) sowie Perspektiven der transnationalen Zusammenarbeit von Fachhochschulen (Hauser, 2015). Die Auswirkungen der Bologna-Reform auf den österreichischen Hochschulsektor diskutierten unter anderem Pausch und Kok (2013). Bezogen auf die Ausbildung von Lehramtsstudierenden setzte sich Gritsch (2018) mit den ersten Erfahrungen der neu im Verbund zwischen Pädagogischen Hochschulen und universitären Hochschulen organisierten Lehrerinnen- und Lehrerbildung auseinander. In einer älteren Publikation von Brunner (2010) wurden zudem die Rolle der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz sowie das Verhältnis zwischen den neu gegründeten Pädagogischen Hochschulen und der Bildungsverwaltung in Österreich thematisiert.

Im Kontext des schweizerischen Hochschulraums liegen Publikationen zum Thema „Steuerung“ vor, deren Spektrum sich von Beschreibungen von Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren über eine Darlegung der normativen Grundlagen und Herausforderungen (z.B. Gonon et al., 2016; Pasternack & Schulze, 2011; Schmidt, 2008) bis hin zu Analysen des Hochschul föderalismus im Vergleich mit deutschen Gegebenheiten (Griessen & Braun, 2010) erstreckt. Loprieno (2010) beschrieb die Rolle der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz in der Koordination der schweizerischen Universitätslandschaft. Die Entstehungshintergründe und die politische Steuerung von Fachhochschulen wurden unter anderem im Zusammenhang mit der Entwicklung der Berufsbildung in der Schweiz untersucht (z.B. Criblez, 2015; Gonon et al., 2016; Weber, Tremel & Andreas, 2010; Wettstein, Schmid & Gonon, 2014). Der bildungspolitische Prozess der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration wurde von Müller (2012) ausführlich dargelegt. Mit der Integration von Pädagogischen Hochschulen in den schweizerischen Hochschulraum und den damit verbundenen Prozessen der Differenzierung setzte sich unter anderem Denzler (2016) auseinander. Die Steuerung

von Pädagogischen Hochschulen vor der Inkraftsetzung des HFKG ist bereits sehr gut erforscht (Criblez et al., 2010a, 2010b; Criblez, Lehmann & Huber, 2016a; Forneck, 2009; Huber, 2017; Lehmann, 2010, 2013; Perrenoud & Wyss, 1998; Perriard, 2010). Mit der Rolle der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen als Fachkommission der EDK und ihren Wirkungen auf die Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung befassten sich Rosenberg und Stadelmann (2010).

Die Neuerungen des HFKG bzw. die darin definierten Gremien und Zuständigkeiten wurden von Pasternack und Schulze (2011) aufgearbeitet. Mögliche Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die Steuerung von Pädagogischen Hochschulen wurde von Bircher (2011) umrissen. Bircher (2011) fragte sich erstens, inwieweit das HFKG zur Harmonisierung der Ausbildung an Pädagogischen Hochschulen beitragen könne. Zweitens ist ihm zufolge unklar, welchen Stellenwert die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen innerhalb der Konferenzen von universitären Hochschulen und Fachhochschulen (swissuniversities) haben wird. Drittens stellte er hinsichtlich der Bedingungen für die Zulassung zu einem Studium an einer Pädagogischen Hochschule eine Kompetenzverschiebung von der EDK hin zum schweizerischen Hochschulrat als Teil der schweizerischen Hochschulkonferenz fest. Viertens vermutete er infolge der Einführung des HFKG Änderungen in der Rechtssetzung auf kantonaler Ebene, die sich durch den Wegfall des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes ergeben könnten. Fünftens hielt er fest, dass die Governance zwischen Pädagogischen Hochschulen und kantonaler Bildungsverwaltung neu geregelt werden müsse (Bircher, 2011, S. 385), wobei er allerdings offenliess, welche Bereiche davon genau tangiert wären.

Dieser kurze Überblick über den aktuellen Forschungsstand zeigt auf, dass in der deutschsprachigen Forschung hochschultypenübergreifende Erkenntnisse zu horizontalen und vertikalen hochschulpolitischen Steuerungsprozessen zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen Bund und Kantonen inklusive ihrer intermediären Einheiten nach wie vor ein Desiderat darstellen. Diese Erkenntnisse wären deswegen relevant, weil die hochschulpolitischen Systeme ausgeprägte horizontale und vertikale Entscheidungsstrukturen aufweisen und gleichzeitig durch institutionelle Differenzierung gekennzeichnet sind. Von Bedeutung wäre deshalb, herauszuarbeiten, wie die Entscheidungsfindung in stark verflochtenen Hochschulsystemen mit Differenzierungsfunktion erfolgt und welche Herausforderungen sich diesbezüglich auf

der normativen, der inhaltlichen und der prozessualen Ebene ergeben. Steuerungsmechanismen wurden in der deutschsprachigen Forschung entweder mit Blick auf universitäre Hochschulen (oder die in Deutschland mehrheitlich an diesen Institutionen angesiedelte Lehrerinnen- und Lehrerbildung) oder auf Fachhochschulen bzw. Pädagogische Hochschulen je einzeln untersucht. Eine Gesamtschau, die alle Hochschultypen in einem Nationalstaat, die aktuellen Steuerungs- bzw. Reformprozesse, die daran beteiligten Akteurinnen und Akteure und ihre jeweiligen Motivationen systematisch darstellt, steht demgegenüber zurzeit noch aus.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Forschungsarbeit setzt sich aus fünf Teilen zusammen. Im auf diese Einleitung folgenden ersten Teil, der die *Kapitel 2 bis 4* umfasst, werden die hochschulpolitischen Kontexte erarbeitet. In *Kapitel 2* werden unter anderem die Zuständigkeiten im schweizerischen Bildungssystem und deren Entwicklungen bzw. Veränderungen dargelegt. Im Anschluss daran werden in *Kapitel 3* die Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteure sowie die im Hochschulraum vorzufindenden Steuerungsmechanismen benannt und die hochschulpolitischen Herausforderungen auf gesamtschweizerischer Ebene erörtert. Vor dem Hintergrund der dritten Forschungsfrage werden in *Kapitel 4* sodann die Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien von Pädagogischen Hochschulen, die sich seit der Überführung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Tertiärbereich ergeben haben, vertieft betrachtet.

Die Ziele der vorliegenden Arbeit – chronologische Aufarbeitung der Hochschulreform, Untersuchung des damit verbundenen Wandels der Hochschulsteuerung sowie Analyse der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren – legen es nahe, die Studie in einer politikwissenschaftlich ausgerichteten theoretischen Basis zu verankern, die im zweiten Teil genauer ausgeführt wird. Konkret werden in *Kapitel 5* verschiedene Ansätze der Governance-Perspektive erläutert, damit anschliessend theoretische Implikationen für die vorliegende Forschungsarbeit abgeleitet werden können.

Im dritten Teil werden in *Kapitel 6* das Studiendesign und die Quellen der Datenerhebung, das Vorgehen bei der Datenaufbereitung und der Datenauswertung sowie der Ansatz der Methodentriangulation dargelegt. Die Methodologie variiert in Abhängigkeit von der Datengrundlage. Während sich die Kontextinformationen und die

empirischen Ergebnisse auf Literatur und Dokumente wie Gesetzesgrundlagen, Vernehmlassungsberichte und Protokolle abstützen, liefern Aussagen aus Gesprächen mit einer Expertin und vier Experten, die im Rahmen der vorliegenden Studie interviewt wurden, Informationen, die der Einordnung der fokussierten Prozesse dienlich sind.

Im vierten Teil werden die empirischen Befunde dargestellt, wobei *Kapitel 7* einerseits die bildungshistorischen Aspekte des Reformprozesses im Zeitraum von 2004–2015 beleuchtet und gleichzeitig Kontextwissen für das nachfolgende *Kapitel 8* bereitstellt, in dem die ersten Auswirkungen der neuen Hochschulsteuerung im Zeitraum von 2011–2018 nachgezeichnet werden. Kapitel 8 wird zu diesem Zweck in zwei Hauptanalysestränge unterteilt. Der erste Analysestrang richtet sich auf die unterschiedlichen Themenfelder, in denen sich infolge der neuen Gesetzeslage hochschultypenunabhängig Handlungs- und Koordinationsbedarf zwischen den Akteurinnen und Akteuren ergeben hat, die an der Hochschulsteuerung beteiligt sind. Im zweiten Analysestrang werden danach diejenigen Themenfelder in den Fokus gerückt, in denen die Akteurinnen und Akteure der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Handlungen koordinieren und Interdependenzen zu bewältigen haben.

Die Arbeit schliesst im fünften Teil mit *Kapitel 9*, das mit Blick auf die Forschungsfragen und die zugehörigen Hypothesen eine Zusammenfassung der Befunde und eine Rekapitulation der Implementation der neuen Hochschulsteuerung vornimmt. Darüber hinaus erfolgt eine Methodenreflexion, in deren Rahmen auch auf die Einschränkungen der Studie eingegangen wird. Anschliessend werden die Implikationen und der Nutzen der Ergebnisse für Theoriebildung, Forschung und Praxis erörtert. Zum Schluss werden weiterführende Forschungsfragen formuliert.

2 Zuständigkeiten im schweizerischen Bildungswesen

Das Bildungswesen ist in der Schweiz seit der Bundesstaatsgründung von 1848 formal mehrheitlich föderalistisch organisiert (Criblez, 2008a, S. 59). Der Föderalismus hat diesbezüglich verschiedene Stadien der Annäherung, Einflussnahme und Abgrenzung zwischen Bund und Kantonen durchlaufen, wobei bei den einzelnen Bildungsstufen (obligatorische Schule, Berufsbildung, Hochschulbildung) unterschiedliche Entwicklungsphasen festzustellen sind. Grundsätzlich können jedoch zwei Merkmale bestimmt werden, anhand deren sich der Föderalismus in den einzelnen Phasen näher beschreiben lässt. Zum einen herrschte bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts ein eher enges Verständnis von Föderalismus vor, das auch als „dogmatisch“ (Herren, 2008, S. 221) bezeichnet werden kann. Gemäss diesem Verständnis wird der Umstand verleugnet, dass es Themengebiete geben kann, die für die Gliedstaaten und den Zentralstaat gleichermassen von Bedeutung sind und eine gemeinsame Lösungsfindung entweder unter den Gliedstaaten selbst oder zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten sinnvoll und notwendig machen (Herren, 2008, S. 221 f.). Zum anderen änderte sich das Verständnis von Föderalismus infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen Mitte des 20. Jahrhunderts dahingehend, dass vermehrt Formen der horizontalen und vertikalen Kooperation zwischen den Gliedstaaten untereinander sowie dem Bundesstaat und den Gliedstaaten gesucht wurden (Häfelin, 1969, S. 571).

Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst die Begrifflichkeiten und die Grundlagen des kooperativen Föderalismus als dominierendes bundesstaatliches Ordnungsprinzip erläutert (Kap. 2.1). Anschliessend werden die zentralen Meilensteine in der Weiterentwicklung der Bundesverfassung mit Blick auf das Bildungswesen dargelegt, wobei der Fokus auf die verfassungsrechtliche Beschreibung der Veränderungen der Macht und der Kompetenzen von Bund und Kantonen in den Bereichen der obligatorischen Schule, der Sekundarstufe II sowie dem Tertiärbereich gelegt wird (Kap. 2.2). Diese Darlegung gestaltet sich besonders ausführlich, da die Aufgabenübernahme des Bundes in den Bereichen „Rechtssetzung“, „Finanzierung“ und „Vollzug“ in den einzelnen Bildungsstufen für das Steuerungsverständnis von Hochschulen zentral ist. Zum Schluss werden kurz die wichtigsten kantonalen und internationalen Mechanismen der horizontalen Steuerung im Bildungswesen erörtert (Kap. 2.3).

2.1 Begrifflichkeit und Grundlagen des kooperativen Föderalismus

„Kooperativer Föderalismus“ ist weder ein einheitlich definierter noch ein einheitlich verwendeter Begriff. Häufig werden darunter jedoch sämtliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Gliedstaaten oder zwischen Gliedstaaten und Bund gefasst. Die Kooperation zwischen den Akteurinnen und Akteuren beruht dabei entweder auf freiwilliger Basis oder sie unterliegt einer Bundesnorm (Häfelin, 1969, S. 572; Weber, 1976, S. 22). Als Ziel und Folge der Zusammenarbeit kann sich ergeben, dass Recht vereinheitlicht wird. Dieser Vorgang ist jedoch nicht mit zentralistischen Mechanismen gleichzusetzen, da die Kompetenztrennung zwischen den Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern bestehen bleibt und sich die Zusammenarbeit lediglich auf eine gemeinsame Ausübung der jeweiligen Kompetenzen bezieht (Häfelin, 1969, S. 572).

Der Begriff des kooperativen Föderalismus kann fälschlicherweise den Eindruck erwecken, dass Föderalismus auch ohne Kooperation möglich sei. Diesbezüglich lässt sich präzisierend festhalten, dass die Grundlage bundesstaatlicher Ordnungsprinzipien zwar in allen Fällen in der Teilung von Kompetenzen und in der Zusammenarbeit in bestimmten Politikbereichen besteht, dabei jedoch Unterschiede in deren Akzentuierung existieren können. Während in einigen Bundesstaaten klar eigenständige Kompetenzbereiche von Bund und Gliedstaaten definiert werden, werden die Zuständigkeiten in anderen Bundesstaaten lediglich in bestimmten Politikbereichen zwischen Bund und Gliedstaaten aufgeteilt (Häfelin, 1969, S. 573 f.).

Im Wesentlichen wird in der föderalistischen Zusammenarbeit zwischen horizontaler und vertikaler Kooperation unterschieden. Horizontale Kooperation zeichnet sich dadurch aus, dass nur die Akteurinnen und Akteure einer einzigen Ebene, das heisst die Gliedstaaten, zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit kann beispielsweise in der Schweiz unterschiedliche Erscheinungsformen aufweisen. Einerseits können interkantonale Vereinbarungen – sogenannte „Konkordate“ – getroffen werden. Andererseits gibt es Zusammenarbeitsformen im Rahmen von sogenannten „Konferenzen“, an denen die jeweiligen kantonalen Departementsvorsteherinnen bzw. Departementsvorsteher beteiligt sind (Dominicé, 1969, S. 827; Weber, 1976, S. 22). Vertikale Formen der Zusammenarbeit manifestieren sich demgegenüber zwischen

Bund und Gliedstaaten. In der Schweiz sind diesbezüglich unter anderem der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen oder die Mitwirkung der Kantone beim Vollzug von Bundesbestimmungen zu nennen (Häfelin, 1969, S. 573). Zudem können beide Kooperationsformen auch in Kombination auftreten. Das heisst, dass in der Schweiz auch der Bund bei interkantonalen Vereinbarungen Vertragspartner sein kann. Ebenso ist es möglich, dass Vertreterinnen oder Vertreter des Bundes an interkantonalen Direktorenkonferenzen teilnehmen (Häfelin, 1969, S. 573).

2.2 Meilensteine verfassungsrechtlicher Veränderungen der Macht und Kompetenzen von Bund und Kantonen

Bund und Kantone verfolgten seit der Bundesstaatengründung im Jahr 1848 im Bildungswesen zuweilen unterschiedliche Ziele. Während der Bund bestrebt war, die Bildung zu zentralisieren, wollten sich die Kantone ihre Souveränität in diesem Bereich nicht streitig machen lassen. Die Erfolge der jeweiligen Bestrebungen zeigen sich auf den einzelnen Stufen des Bildungssystems je unterschiedlich.

Die Kantone sind seit der Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1848 souverän. Diese Souveränität erstreckte sich auch auf das öffentliche Schulwesen, das die Kantone in Eigenverantwortung betrieben. Der erste bedeutende Zentralisierungsversuch des Bundes in Bezug auf die Volksschule fand zwischen 1874 und 1882 statt und stand unter anderem im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874, in der die allgemeine Schulpflicht eingeführt und der Bund gegenüber den Kantonen mit Sanktionierungsaufgaben betraut worden war (Crotti, 2008, S. 131). Die Sanktionen des Bundes sollten dann zum Tragen kommen, wenn die Kantone keinen „genügenden“ Primarschulunterricht sicherstellten oder wenn die allgemeine Schulpflicht zum Beispiel durch eine Verweigerung der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit anderen Glaubensrichtungen verletzt wurde (EDK & SBF, 2007, S. 4). Unklar blieb jedoch, ob sich die Sanktionierungsmöglichkeiten auf die Ebene von Verwaltungsakten beschränken sollten oder ob der Bund auch berechtigt war, gesetzliche Regelungen zu treffen (Crotti, 2008, S. 135 f.).

Angesichts dieser ungeklärten Frage wählte der Bund den Einsatz von zwei Instrumenten. Erstens wurden auf dem Verwaltungsweg die pädagogischen Rekrutenprüfungen auf nationaler Ebene eingeführt, die dazu dienten, die Kompetenzen und die Fähigkeiten der Soldaten im Lesen, Rechnen und Schreiben zu erfassen, damit

die Wehrmänner anschliessend gezielt verschiedenen militärischen Aufgabenbereichen zugewiesen werden konnten (Crotti, 2008, S. 133). Diesen Prüfungen kam eine besondere Bedeutung zu, weil sie einen Vergleich zwischen den Kantonen ermöglichten (Criblez & Huber, 2008, S. 111). Zweitens versuchte der Bund, einen eidgenössischen Erziehungssekretär (auch „Schulvogt“ genannt) einzusetzen, der den Auftrag erhalten sollte, in den Kantonen eine Art „Bildungsmonitoring“ (Criblez & Huber, 2008, S. 111) durchzuführen, um die Qualität der Schulen zu heben und den Lernfortschritt der Schülerinnen und Schüler zu überwachen. Dieses Vorhaben, das mit einem Bundesbeschluss zur Umsetzung gelangen sollte, scheiterte 1882 jedoch in einer Volksabstimmung, da Bundesbeschlüsse vom eidgenössischen Parlament gutgeheissen werden müssen und einem fakultativen Referendum unterstehen. Ein zentrales Argument der Vorlagengegner war, dass das Schulwesen mit dieser Regelung der Verantwortung der Kantone entzogen und der Bund fortan den Schulunterricht zentralisieren würde (Mattmüller, 1982, S. 405). Für dieses Vorgehen gebe es keine Verfassungsgrundlage (Criblez & Huber, 2008, S. 115). Obwohl der Bund sein Ziel verfehlt hatte, war diese erste politische Auseinandersetzung folgenreich, da die Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Jahr 1897 unter anderem auf das „Schulvogt-Referendum“ (Lehmann, 2013, S. 32 f.) und die Gewährung von Bundessubventionen für die Primarschulen⁴ zurückzuführen ist (Manz, 2008, S. 156). Das Ziel des Zusammenschlusses in diesem Bündnisgremium der Kantone bestand darin, den zentralisierenden Bundesbestrebungen entgegenzutreten (EDK, 1988, S. 1).

Im Bereich der Berufsbildung hat die Bundeskompetenz eine lange Tradition. Als Reaktion auf eine wirtschaftliche Krise des Gewerbes und der Landwirtschaft, die auf die fehlende Wettbewerbsfähigkeit zurückgeführt wurde (Schweizerischer Bundesrat, 1883, S. 568 ff.), begann der Bund 1884 damit, die von den Kantonen verantwortete berufliche Ausbildung zu subventionieren (Schweizerischer Bundesrat, 1884). Ausgehend von dieser Entscheidung sind im Laufe der Zeit Subventionen für weitere Berufsfelder (z.B. kaufmännische oder hauswirtschaftliche Berufe) hinzugekommen, mit denen unter anderem das Ziel verfolgt wurde, die berufliche Bildung von Frauen zu

⁴ Im Jahr 1902 wurde der Bildungsartikel in der Bundesverfassung ergänzt. Den Primarschulen wurden vonseiten des Bundes Subventionen zugesichert, jedoch ohne dass er im Gegenzug dazu mehr Einfluss auf den Primarschulbereich erhalten hatte. Die Gelder wurden vielmehr als subsidiäre Leistungen des Bundes zugunsten ärmerer Kantone verstanden (Manz, 2008, S. 174 ff.).

unterstützen (Späni, 2008, S. 193 ff.). Die Aktivität des Bundes basierte jedoch nicht auf einem verfassungsmässigen Auftrag, sondern lediglich auf einem Bundesbeschluss zur Subventionierung beruflicher Bildung, von der die Kantone bei Bedarf Gebrauch machen konnten.

Bis zur Inkraftsetzung des ersten Berufsbildungsgesetzes im Jahr 1930 war die berufliche Qualifizierung massgeblich von Verbänden und Vereinen, das heisst von „Organisationen der Arbeitswelt“, gestaltet worden, indem beispielsweise zentrale Prüfungskommissionen und Unterrichtskonferenzen gebildet wurden, die die Qualität der Ausbildung zu überwachen hatten (Späni, 2008, S. 198 f.). Die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes wurde damit begründet, dass die Kantone allein nicht in Lage seien, die nötigen Ausbildungsstandards zu gewährleisten und den Bedarf an qualifiziertem Personal sicherzustellen. Dies wurde jedoch als unabdingbar erachtet, um die in jener Zeit stattfindenden Rationalisierungsprozesse bewältigen zu können und den Anschluss an die hohe Ausbildungsqualität im Ausland nicht zu verlieren (Schweizerischer Bundesrat, 1928, S. 731 ff.). Im Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung wurde die bereits bestehende Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt auf Gesetzesebene verankert (Schweizerische Eidgenossenschaft, 1930). Im Gesetz wurden allgemeingültige Richtlinien festgeschrieben und die Kantone mit deren Vollzug betraut. Der Bund griff dabei im Wesentlichen auf die bestehenden Verwaltungsstrukturen der Kantone zurück und gründete seinerseits das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, das unter anderem eine Abteilung für berufliche Bildung umfasste. Den Organisationen der Arbeitswelt kam demgegenüber die Kompetenz zu, neue Berufe zu definieren und Mindeststandards für die Ausbildung, die Prüfungen und die Ausbildungsbetriebe festzulegen.

Die Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis etwa zur Hälfte des 20. Jahrhunderts sowohl auf der Primarstufe als auch in der Berufsbildung zeigen, dass der Bund zwar vermehrt einzelne Bereiche subventionierte, ihm bis auf einige Teile der Berufsbildung jedoch keine Führungsrolle zukam. Die föderalistische Aufgabenverteilung blieb nach der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 vor allem in Bezug auf die obligatorischen Schulen wie auch hinsichtlich der Universitäten, die ebenfalls weitgehend im Verantwortungsbereich der Kantone lagen, bis zur Bildungsexpansion in den 1960er-Jahren relativ konstant (Criblez & Huber, 2008, S. 122). Die Bildungsexpansion war unter anderem durch einen Anstieg der Anzahl von

Personen gekennzeichnet, die eine Ausbildung auf der sekundären oder der tertiären Stufe absolvierten. Die Gründe dafür lagen im sozialen Wandel, der auch Auswirkungen auf das Verständnis und den Nutzen von höherer Bildung hatte. Höhere Bildung wurde nicht mehr als Privileg der bildungsbürgerlichen Elite betrachtet, sondern als Bildungsschritt für sämtliche Schichten der Bevölkerung (Herren, 2008, S. 222). In diesem Zusammenhang wurden die kantonale Hoheit und somit auch die Verschiedenheit der kantonalen Bildungssysteme einmal mehr grundlegend infrage gestellt. Ausgelöst durch eine Volksinitiative, die von der jungen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eingereicht worden war, wurde die Debatte um die Anpassung des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung neu angestoßen. Inhaltlich zielte das Volksbegehren auf eine Verbesserung der Schulkoordination ab, bei der dem Bund wesentliche koordinative Unterstützungsaufgaben hätten zugesprochen werden sollen (Criblez, 2008c, S. 252).

Die mögliche Einführung einer Bundeslösung setzte die Kantone unter Druck und veranlasste sie dazu, eine eigene Lösung zur Verbesserung der nationalen Koordination des Schulwesens zu finden, um auf diese Weise einen Zentralismus des Bundes abzuwenden (Manz, 2011, S. 156). Die Inkraftsetzung des interkantonalen Konkordats über die Schulkoordination im Jahr 1970 (EDK, 1970) ist Ausdruck dieser Bemühungen (ausführlich in Manz, 2011). In diesem Konkordat verpflichteten sich die beteiligten Kantone, ihre Schulgesetzgebung in den Bereichen des Schuleintrittsalters, der Schuldauer pro Schuljahr, der Schuldauer insgesamt sowie des Schuljahresbeginns stärker zu vereinheitlichen. Ausserdem sollten gemeinsame Empfehlungen zu Rahmenlehrplänen, zu gemeinsamen Lehrmitteln und zur Durchlässigkeit zwischen gleichwertigen Schulen zu einer Harmonisierung führen (EDK, 1970).

Neben den Regelungen des Schulkonkordats wurde vom Bund ein weiterer Bedarf an Koordinationsleistungen ausgemacht, der über den Volksschulbereich hinausging (Schweizerischer Bundesrat, 1972, S. 377). Es war vorgesehen, im Bildungsrahmenartikel die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen für das Bildungswesen festzuhalten, wobei den Kantonen weiterhin die Hoheit über die obligatorische Schule und die Hochschulen gewährt worden wäre. Der Bund hätte dafür bei der Harmonisierung und beim Ausbau im nachobligatorischen Bereich mehr Verantwortung erhalten. Das Ringen um Kompetenzen nahm jedoch vorläufig ein Ende, da der Bildungsrahmenartikel in der Volksabstimmung am Ständemehr scheiterte. Für

den Hochschulbereich bedeutete die Ablehnung des Bildungsrahmenartikels, dass der Bund seine Verantwortlichkeit

für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen⁵, die Berufsbildung und den Erlass der Maturitätsanerkennungsverordnung⁶ behielt, jedoch keinen Kompetenzzuwachs hinsichtlich der Koordination des Volksschulbereichs erlangen konnte. Der zeitgleich zur Abstimmung gelangende Forschungsartikel wurde von Volk und Ständen hingegen angenommen (Schweizerischer Bundesrat, 1973, S. 1195). In diesem Artikel war festgelegt worden, dass der Bund – basierend auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage – nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht haben sollte, wissenschaftliche Forschung mitzufinanzieren (Schweizerischer Bundesrat, 1972, S. 419). Der Grund für die Ausarbeitung des Forschungsartikels hatte nicht zuletzt darin bestanden, dass aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums und des gesellschaftlichen Wandels dringender Handlungsbedarf bestand, die Wissenschaftspolitik an diese Herausforderungen anzupassen.

Ein weiterer wichtiger Meilenstein steht in Zusammenhang mit der Revision des Bildungsrahmenartikels der Bundesverfassung im Jahr 1999 und der damit verbundenen Revision des Berufsbildungsgesetzes (BBG). Wesentliche Neuerungen waren erstens die Verschiebung der Zuständigkeit für die Gesundheits-, Sozial- und Kunstberufe (GSK-Berufe) von der kantonalen Kompetenz in die Bundeskompetenz (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5689). Zweitens wurden unter dem Begriff der „höheren Berufsbildung ... die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie die höheren Fachschulen zusammengefasst“ (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5689). Die „höhere Berufsbildung“ wurde mit diesem Gesetz dem Tertiärbereich (Tertiärstufe B) zugeordnet und steht seither *neben* der Hochschulbildung (Tertiärstufe A), die an

⁵ Im Jahr 1969 übernahm der Bund auf Antrag des Kantons Waadt die Polytechnische Hochschule Lausanne (EPFL), da der Kanton sich diese Hochschule aus finanziellen Gründen nicht mehr leisten konnte (Herren, 2008, S. 233). Seither fungiert der Bund als Träger zweier Eidgenössischer Technischer Hochschulen, einer in der Romandie und einer in der Deutschschweiz.

⁶ Für die Anerkennung von Maturitätsabschlüssen war seit 1880 der Bund verantwortlich (Merazzi & Wyss, 1991, S. 68). Er regelte über die Maturitätsanerkennungsverordnung unter anderem die Gymnasialtypen (1925/1968/1972), den Bildungsweg (gebrochener Bildungsweg vs. Langzeitgymnasium [1968]) und die Einführung bestimmter Fächer wie Musik oder Kunst (1972). Eine Verschiebung der Bundeskompetenzen zugunsten der Kantone erfolgte durch die Ausgestaltung des Maturitätsanerkennungsreglements, das gemeinsam von Bund und Kantonen erarbeitet und 1995 in Kraft gesetzt wurde. Im gleichen Jahr erlangte die Verwaltungsvereinbarung zwischen der EDK mit dem Bund ihre Gültigkeit, die Bund und Kantone dazu verpflichtete, aufeinander abgestimmte Anerkennungsregelungen festzulegen (Meylan, 1996, S. 34). Diese Vereinbarung ist ebenfalls Ausdruck der geteilten Verantwortung für die Anerkennung der Maturitätsabschlüsse.

universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen stattfindet.⁷ Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen den Angeboten der Tertiärstufen A und B stand unter anderem im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen der Bildungslandschaft in der Schweiz, die seit den 1990er-Jahren durch die Einführung der Berufsmaturität (Gonon, 1994) und der Fachmaturität, die Gründung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie die Umsetzung der Bologna-Deklaration geprägt war (Criblez, 2008b, S. 280).

Die weiteren Anpassungen im Zuge der Verfassungsrevision sind eher überschaubar geblieben. Die Bildungsrahmenartikel wurden lediglich leicht reformuliert und neu gruppiert (Criblez, 2008b, S. 288). Neu war jedoch, dass der Bund fortan interkantonale Verträge als allgemein verbindlich erklären konnte. Diese Kompetenz behielt er bis zur darauffolgenden Revision im Jahr 2006 inne. Ferner wurde in Artikel 3 der Verfassung die sogenannte „subsidiäre Generalklausel“ verankert: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“ Eine grundlegende Überarbeitung, vor allem der Artikel 62 bis 67, die im Nationalrat gefordert worden war, blieb in der Revision von 1999 jedoch aus.

Das Vorhaben, einen neuen Bildungsrahmenartikel zu formulieren, wurde Mitte der 2000er-Jahre erneut forciert und schliesslich auch umgesetzt. Das Ziel bestand darin, einen „kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hochstehenden Bildungsraum Schweiz“ (WBK-N, 2005a, S. 5480) zu schaffen, der international wettbewerbsfähig sein und zudem die Mobilität erleichtern sollte. Der neue Bildungsrahmenartikel in der revidierten Bundesverfassung von 2006 verpflichtet Bund und Kantone, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für ein qualitativ hochstehendes Bildungswesen mit hoher Durchlässigkeit zu sorgen. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen soll unter anderem durch gemeinsame Organe sichergestellt werden (Art. 61a Abs. 2 BV). Überdies wurde festgelegt, dass die Kantone weiterhin für das Schulwesen zuständig sind. Eine Ausnahme bildet die Regelung des Schuljahresbeginns, die vom Bund vorgenommen wird. Subsidiär kann der Bund einwirken, wenn die Kantone keine

⁷ Der Unterschied zwischen höheren Fachschulen und Fachhochschulen besteht in der Zulassung, der inhaltlichen Ausrichtung des Studiums sowie der Bezeichnung der Abschlüsse. Höhere Fachschulen sind vor allem Ausbildungsstätten für Berufspersonen mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis. Die Ausbildung orientiert sich weniger stark an praxisrelevanter wissenschaftlicher Forschung, als dies bei Fachhochschulen der Fall ist.

Einigung in Bezug auf das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge erreichen oder Uneinigkeit bei der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen besteht (Art. 62 BV). Im Hochschulbereich wurde die Kompetenz, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen zu unterhalten, beim Bund belassen. Ausserdem hat er wie vor der Verfassungsrevision das Recht, weitere Hochschulen zu errichten, zu übernehmen und zu betreiben. Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere, von ihm anerkannte Institutionen Beiträge entrichten. Eine bedeutsame Änderung zeigt sich jedoch darin, dass sich Bund und Kantone seit 2006 die Koordination des Hochschulraums teilen und gemeinsam die Qualitätssicherung in diesem Bereich gewährleisten (vgl. ausführlich dazu Kap. 7.1.1).

Mit Blick auf die Genese der verfassungsrechtlichen Regelungen im Zeitraum zwischen 1848 und 2006 lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der Bund zunehmend mehr Verantwortung im Bereich der Berufsbildung übernommen hat und im Hochschulbereich Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die es ermöglichen, neue vertikale und horizontale Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu etablieren. Diese Entwicklung manifestiert sich heute in der geteilten Verantwortung für den gesamtschweizerischen Hochschulraum im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten (vertikal) sowie in der Etablierung gemeinsamer hochschulpolitischer Organe (horizontal). Bereits in der Verfassungsrevision von 1999 war die Rolle des Bundes markant gestärkt worden, indem ihm das Recht zugestanden wurde, gegenüber den Kantonen subsidiäre Kompetenzen wahrzunehmen und interkantonale Vereinbarungen für allgemein verbindlich zu erklären.

2.3 Interkantonale Vereinbarungen und internationale Zusammenarbeit

Mittels interkantonalen Vereinbarungen, sogenannter Konkordate, regeln die Kantone Angelegenheiten auf dem Vertragsweg unter sich selbst, dies gegebenenfalls auch mit dem Ziel, vereinheitlichende Regelungen auf Bundesebene zu verhindern. Interkantonale Vereinbarungen sind in ihrem Inhalt unterschiedlich ausgerichtet. Die Spannweite reicht von der Regelung operativer Aufgabenerfüllung über die Regelung der Zusammenarbeit bis hin zur gemeinsamen Wahrnehmung von rechtssetzenden Kompetenzen. Der sogenannte „Horizontalföderalismus“ basiert auf Freiwilligkeit, setzt Einigkeit zwischen den Vertragspartnern voraus und dient der Harmonisierung der

kantonalen Politik sowie der Beibehaltung der Kantonsautonomie (Häfelin, 1969, S. 571).

Als Folge der neuen gesellschaftspolitischen Strukturen und der damit verbundenen Herausforderungen an einen zeitgemässen Verwaltungs- und Sozialstaat entwickelte sich seit den 1960er-Jahren ein reges Konkordatswesen in unterschiedlichen Politikbereichen (Bochsler & Sciarini, 2006, S. 29 f.). Seit 1999 ist dieses ausdrücklicher Bestandteil der Bundesverfassung. Interkantonale Organe können durch Konkordate rechtsverbindliche Normen setzen, wenn das Verfahren der Inkraftsetzung des Konkordats demjenigen der üblichen Gesetzgebung entspricht (Art. 48 BV [Stand 1999]). Die Koordination des Konkordatswesens im nationalen Bildungswesen obliegt mehrheitlich der EDK. Dieses politische Organ, das sich aus allen kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren zusammensetzt, agiert subsidiär, indem es Aufgaben ausführt, die von den Kantonen einzeln nicht wahrgenommen werden können. Die EDK unterstützt mit ihrer Koordination die Zusammenarbeit der Kantone untereinander sowie die Kooperation zwischen Kantonen und Bund (EDK, 2001). Sie ist daher als eine bedeutende politische Akteurin zu betrachten, die das Bildungssystem aktiv mitgestaltet. Aber auch als vollziehende Verwaltungsbehörde von Konkordatsbestimmungen, die zur einheitlichen Umsetzung der interkantonalen Verträge zum Beispiel themenbezogene Richtlinien erlässt, wirkt die EDK auf die Gestaltung und die Harmonisierung des Bildungsraums Schweiz ein.

Auf internationaler Ebene wurde durch die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration die Absicht der Schweiz bekundet, gemeinsam mit anderen Unterzeichnerstaaten die hochschulspezifischen Strukturen anzugleichen und die Kooperationen zwischen den Ländern zu verstärken (Konferenz der europäischen Bildungsministerinnen und -minister, 1999). Der Beitritt zu dieser Deklaration ist für das Unterzeichnerland zwar nicht rechtsverbindlich im Sinne eines Staatsvertrags, aber die darin formulierten Grundsätze werden in der Regel befolgt. In diesem Zusammenhang wird auch von „soft law“ gesprochen, da die zuständigen Ministerinnen und Minister (in diesem Fall die Bildungsministerinnen und Bildungsminister der einzelnen Nationen) die Verträge unterzeichnen (Müller, 2012, S. 178). Der Beitritt zur Bologna-Deklaration stellt aufgrund ihrer strukturellen und organisatorischen Tragweite für das Hochschulsystem eine der bedeutendsten Reformen der letzten Jahrzehnte dar (vgl. dazu Brändle, 2010; Liessmann, 2009; Pausch & Kok, 2013; Preglau, 2009).

Sowohl die interkantonalen Verträge als auch die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration waren bzw. sind nicht unumstritten. Erstens erweisen sich abgeschlossene Verträge meist als relativ schwerfällig, wenn Anpassungen vorgenommen werden sollen. Ein Grund dafür liegt in der Anzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichen Motiven, die in der Lage sein müssen, Konsens herzustellen (Biaggini, 2007, S. 461). Zweitens ist eine Absichtserklärung wie diejenige zur Umsetzung der Bologna-Reform kaum rückgängig zu machen. Drittens wird an diesem Vorgehen kritisiert, dass sich solche Verträge der demokratischen Legitimation entziehen. Bei der Unterzeichnung von Konkordaten beispielsweise werden die Kantonsregierungen als Gesamtgremium und das Kantonsparlament eingeschränkt, weil sie bei der Ausgestaltung der Verträge in der Regel nicht über Mitspracherecht verfügen. Die kantonalen Parlamente stimmen lediglich über vorgefertigte Entwürfe ab, während die Ausgestaltungs kompetenz den kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren obliegt. Letztere sind Mitglieder der Exekutive und haben deshalb keinen Auftrag in der Gesetzgebung. Ähnlich verhält es sich bei internationalen Verträgen oder Abkommen bzw. Absichtserklärungen wie der Bologna-Deklaration, deren Inhalte sich der Kontrolle der nationalen Parlamente entziehen (Blatter, 2007, S. 279; Müller, 2012, S. 179). Aus diesem Grund können sowohl interkantonale als auch internationale Staatsverträge kantonales oder nationales Recht präjudizieren und gehen somit nicht nur in der Bildungspolitik mit einem Demokratiedefizit einher (Biaggini, 2007, S. 457).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwischen Kantonen, gestützt durch interkantonale Vereinbarungen, das heisst Konkordate, Formen der horizontalen Zusammen existieren. Auf einer intermediären Ebene fungiert die EDK als Gremium, das die Zusammenarbeit fördert und gleichzeitig für den Vollzug von interkantonalem Recht zuständig ist. Des Weiteren bestehen Formen der horizontalen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, die wie im Fall der Bologna-Deklaration zwar nicht notwendigerweise rechtsverbindlich sind, jedoch eine grosse Bedeutung für den Hochschulraum Schweiz haben können.

3 Steuerung von Hochschulen vor der Inkraftsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes

Die Hochschullandschaft in der Schweiz befindet sich seit den 1990er-Jahren in einer tiefgreifenden strukturellen Umwälzung. Aufgrund der in Europa vorgenommenen Verlagerung verschiedener höherer Berufsausbildungen (Tertiärstufe B) auf die Tertiärstufe A und als Antwort auf die damit verbundene Frage nach der Europakompatibilität von Diplomen und Abschlüssen, die auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Mobilität von Arbeitnehmenden gestellt wurde, wurden in der Schweiz Mitte der 1990er-Jahre Fachhochschulen und kurz darauf Pädagogische Hochschulen gegründet. Die binäre Ausdifferenzierung in universitäre Hochschulen und weitere Kategorien von Hochschulen wie zum Beispiel Fachhochschulen ist kein Schweizer Phänomen, sondern auch in anderen Ländern feststellbar (Huismann et al., 2007; Huismann & van Vught, 2009; Lepori, 2008). Begleitet und beeinflusst wurde die Implementierung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz von der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration 1999 und ihren Folgekonferenzen. Die Unterzeichnerstaaten hatten sich darin unter anderem auf eine Einführung von Studienzyklen sowie auf einheitliche Qualitätsstandards geeinigt, an denen sich auch die neu gegründeten Hochschulen auszurichten hatten (Konferenz der europäischen Bildungsministerinnen und -minister, 1999; Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005).

Um die Mechanismen der Steuerung von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in ihrer Ausgestaltung vor der Totalrevision des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung von 2006 und somit vor der damit einhergehenden Inkraftsetzung des HFKG nachvollziehen zu können, ist es notwendig, einen Blick zurück auf die (Entstehungs-)Geschichte der verschiedenen Hochschultypen zu werfen und die jeweiligen Entwicklungen in einen bildungspolitischen Kontext zu stellen. Zu diesem Zweck wird nachfolgend auf bedeutende bildungspolitische Meilensteine eingegangen, die sich in der Schweiz im Zusammenhang mit der Etablierung eines binär strukturierten Hochschulraums mit funktionalen Unterschieden zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen bzw. Pädagogischen Hochschulen feststellen lassen. Neben der Darstellung des bildungspolitischen Kontexts werden auch diejenigen Akteurskonstellationen, das heisst die Organe und die von ihnen eingesetzten Instrumente, erläutert, die vor der Inkraftsetzung des HFKG die Steuerung

des Hochschulbereichs beeinflusst haben. Als Orientierungsgrundlage für die nachfolgenden Ausführungen werden die wichtigsten Strukturen dieses Steuerungsystems in Abbildung 1 illustriert.

Steuerung von Hochschulen vor der Inkraftsetzung des HFKG

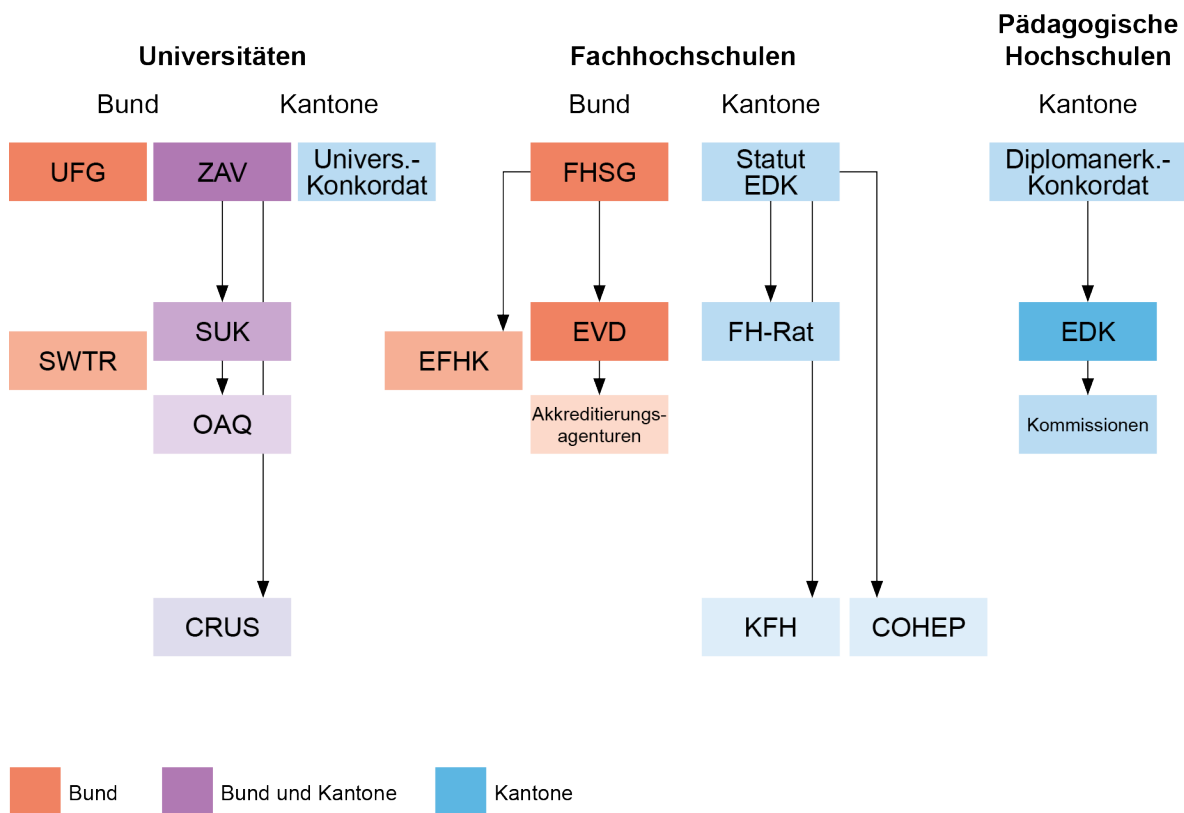


Abbildung 1: Steuerung und Koordination von Hochschulen vor der Inkraftsetzung des HFKG (Quelle: WBK-S, 2009e).

Zuerst werden die unterschiedlichen Steuerungsmodi vor der Inkraftsetzung des HFKG mit Blick auf die einzelnen Hochschultypen bzw. Hochschulprofile erläutert (Kap. 3.1–Kap. 3.5). Im Anschluss daran werden die damaligen Herausforderungen der schweizerischen Hochschulsteuerung dargelegt, die unter anderem zur Änderung des Bildungs- und Hochschulartikels der Bundesverfassung sowie zur darauffolgenden Ausarbeitung des HFKG beigetragen haben (Kap. 3.6).

3.1 Universitäre Hochschulen

Die Universitätslandschaft der Schweiz präsentierte sich in der Nachkriegszeit relativ übersichtlich: Der Bund führte die ETH, während die Kantone für die Universitäten verantwortlich waren und auch die jeweiligen kantonalen Gesetze für die Hochschulen erliessen. Im Zuge der Bildungsexpansion gerieten die Universitäten aufgrund der steigenden Studierendenzahlen jedoch unter finanziellen Druck (Herren, 2008, S. 220). Als Reaktion auf dieses Problem versuchte die Bildungspolitik eine Lösung zu schaffen, die mit dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 (kurz „Hochschulförderungsgesetz“, HFG) zur Umsetzung gelangen sollte. Erstens hatte der Bund den Ausbau der kantonalen Hochschulen (Art. 1 Abs. 1 HFG) durch Bundessubventionen in Form von Grund- und Investitionsbeiträgen zu fördern (Art. 4–13 HFG). Zweites verpflichtete sich der Bund, die Zusammenarbeit unter den Hochschulen zu unterstützen (Art. 1 Abs. 1 HFG). Zu diesem Zweck wurden ständige Expertengremien, namentlich der Schweizerische Wissenschaftsrat⁸ und die Schweizerische Hochschulkonferenz⁹, etabliert, die die Koordination im Hochschulbereich unterstützen sollten. Legitimiert wurde das Gesetz unter anderem durch verschiedene Planungsberichte¹⁰, in welchen die Förderung des Hochschulwesens als unabdingbare Massnahme eingestuft worden war, um insbesondere die Nachwuchsförderung sicherzustellen und somit die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften abzudecken (Meylan, 1996, S. 12 ff.).

Vor dem hochschulpolitischen Hintergrund des dringenden Bedarfs an erhöhter finanzieller Wissenschafts- und Forschungsförderung in der Nachkriegszeit ist auch die Gründungen des Schweizerischen Nationalfonds 1952 zu sehen. Insbesondere im Vergleich mit dem Ausland wurde erkannt, dass die monetären Aufwendungen der

⁸ Der Schweizerische Wissenschaftsrat wurde 1965 durch einen Bundesratsbeschluss geschaffen. Seine Aufgaben waren unter anderem die Erstellung von Richtlinien für den Ausbau und die Zusammenarbeit der Hochschulen, das Verfassen von Stellungnahmen zu Anträgen, Empfehlungen und Berichten der Schweizerischen Hochschulkonferenz sowie die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Hochschulförderung (Art. 18 HFG).

⁹ Die Gründung der Schweizerischen Hochschulkonferenz war ein Versuch des Bundes, den horizontalen kooperativen Föderalismus zu stärken und auf diese Weise seinen Einflussbereich auszubauen. Dieses Gremium war dem Schweizerischen Wissenschaftsrat hierarchisch unterstellt (Art. 19 Abs. 4 HFG).

¹⁰ Es handelt sich dabei um den sogenannten «Bericht Schultz» (EDI, 1963) und den «Bericht Labhardt» (Eidgenössische Expertenkommission, 1964) sowie mehrere Berichte des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR, 1967, 1972, 1978) (vgl. Criblez, 2001, S. 99; Herren, 2008, S. 224 ff.).

Schweiz nicht genügen, um den Anschluss an die Entwicklungen des Auslands zu gewährleisten (Schweizerischer Bundesrat, 1951, S. 385 f.).

Die in Kapitel 2.2 bereits erwähnte Volksabstimmung von 1973, in der über die geplanten Bildungs- und Forschungsartikel in der Bundesverfassung abgestimmt wurde, war für die Universitäten von besonderer Relevanz. Im Bildungsrahmenartikel sollte neu das Recht auf *Ausbildung* festgeschrieben werden, was einen organisationalen und somit auch einen finanziellen Ausbau insbesondere im Mittel- und Hochschulbereich bedeutet hätte. Ferner stand die Absicht im Raum, die Verantwortung für das Bildungswesen Bund und Kantonen gemeinsam zu übertragen, was mit der bestehenden Zuständigkeitsdiffusion und der angestrebten Beendigung der „Giesskannensubvention“ (Schweizerischer Bundesrat, 1972, S. 377) begründet wurde. Die Gegnerseite argumentierte jedoch, dass die finanziellen Folgen, zum Beispiel bei Übernahmen von universitären Einrichtungen durch den Bund, unklar bleiben würden, und kritisierte, dass die in diesem Zusammenhang mögliche finanzielle Entlastung der Kantone nicht genau beziffert werden könne (Herren, 2008, S. 240). Während der Forschungsartikel wie bereits festgehalten angenommen wurde, vermochten die Gegenargumente zum Bildungsrahmenartikel die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu überzeugen, sodass der geplante Bildungsrahmenartikel keinen Eingang in die Bundesverfassung fand.

Die Vorlage für ein Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz von 1976 wurde als Ausführungsbestimmung des angenommenen Forschungsartikels in der Bundesverfassung sowie im Sinne einer Revision des Hochschulförderungsgesetzes erarbeitet, da die bisherigen Bestimmungen im Hochschulförderungsgesetz zur Koordination des Hochschulraums vom Bund als nicht ausreichend betrachtet worden waren. Aus diesem Grund wurde im Gesetzesentwurf verankert, dass in einer gemeinsamen Planung von Bund, Kantonen sowie dem Schweizerischen Wissenschaftsrat Zielsetzungen, Entwicklungspläne und Mehrjahresprogramme festgelegt werden sollten. Die definitiven Entscheidungen zu Mehrjahresprogrammen hätten von einem neuen Organ, der sogenannten „Regierungskonferenz“, bestehend aus dem Vorsteher oder der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Inneren, einem Regierungsmitglied der Hochschulkantone sowie drei Regierungsrepräsentierenden von Nichthochschulkantonen, getroffen werden sollen (Herren, 2008, S. 243). Ähnlich verhielt es sich in Bezug auf die Forschung, für die

Zielvorgaben und Mehrjahresprogramme festgelegt werden sollten (Schweizerischer Bundesrat, 1976, S. 932). Weil die Finanzbeiträge des Bundes an die Hochschulen erhöht werden sollten (Schweizerischer Bundesrat, 1976, S. 933), ergriff der Schweizerische Gewerbeverband jedoch das Referendum gegen die Gesetzesvorlage (Herren, 2008, S. 244), die letztendlich 1978 vom schweizerischen Stimmvolk – wie bereits die Vorlage von 1973 – abgelehnt wurde.

Die Gründe für das Scheitern der Vorlage waren vielfältig: Die Bevölkerung lehnte es angesichts der schlechten wirtschaftlichen Situation ab, die Gelder für die Hochschulen aufzustocken und die Hochschulen damit gegenüber anderen Politikfeldern besserzustellen. Darüber hinaus wurde bei der Annahme der Gesetzesvorlage eine „Akademikerschwemme“ erwartet, die vom Arbeitsmarkt bei schlechten wirtschaftlichen Bedingungen nur schwer hätte absorbiert werden können. Ebenfalls ins Feld geführt wurde erneut das Argument der föderalistischen Kompetenzverteilung, das bereits in der Debatte vor der Abstimmung zum Bildungsrahmenartikel im Jahr 1973 vorgebracht worden war. Die Zuständigkeiten der Kantone für das Hochschulwesen sollten nicht vom Bund eingeschränkt werden (Herren, 2008, S. 244).

Weil die Anzahl der Studierenden trotz der Ablehnung der Gesetzesvorlage weiter anstieg und die damit verbundenen finanziellen Probleme der Universitäten immer grösser wurden, stand wiederholt die Einführung eines Numerus clausus zur Debatte (Schweizerischer Bundesrat, 1976, S. 976). Diese Diskussion wurde jedoch 1979 durch die Inkraftsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge (EDK & FDK, 1979) beendet, da durch diese Vereinbarung nicht nur die Hochschulkantone allein die finanzielle Last zu tragen hatten, sondern fortan auch die Nichthochschulkantone in die finanzielle Verantwortung genommen wurden. Im Gegenzug verpflichteten sich die Hochschulträger, Studierenden aus Nichtuniversitätskantonen einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Universitäten zu ermöglichen. Die Vereinbarung stellte eine „Notlösung“ dar, da sich der Bund zur damaligen Zeit nicht in der Lage sah, den Universitäten höhere Bundesbeiträge zu entrichten (Kommission Hochschulvereinbarung, 1997, S. 1). Aufgrund der geplanten Neuregelungen des nationalen Finanzausgleichs (Fivaz & Ladner, 2005, S. 25 ff.) wurde die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge gegen Ende der 1990er-Jahre revidiert und in die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) überführt. Anhand des Beispiels der Interkantonalen

Vereinbarung über Hochschulbeiträge lässt sich zeigen, dass die EDK die Zusammenarbeit der Hochschulträger durch Konkordate aktiv gefördert hat.¹¹

Neben der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration 1999 war für die Universitäten im selben Jahr die Totalrevision des Hochschulförderungsgesetzes, bei der dieses Gesetz in das befristete¹² Universitätsförderungsgesetz (UFG) überführt wurde, ein bedeutsames Ereignis. In der Botschaft des Bundesrats über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000 bis 2003 verdeutlichte der Bund seine Auffassung, dass die Politikbereiche „Bildung“, „Forschung“ und „Technologie“ als Einheit zu verstehen seien (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 299). Im Vordergrund stand dabei die zentrale Planung von Leistungen und Ressourcen, die zu einer Einheit des Tertiärbereichs – zu dem seit Mitte der 1990er-Jahre auch die Fachhochschulen gehörten (vgl. Kap. 3.2) – führen sollte. Das UFG bildete den ersten Teil einer regulativen Triage: Neben dem UFG hatten sich die Kantone auf das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 geeinigt, durch das die Regierungen der Konkordatskantone bevollmächtigt wurden, mit dem Bund eine Zusammenarbeitsvereinbarung zu erarbeiten (Art. 13). Der Zweck des dritten Instruments, der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich vom 14. Dezember 2000, bestand darin, gemeinsame Organe der Zusammenarbeit zu schaffen und diesen bestimmte Aufgaben und Kompetenzen zuzuschreiben.

Das wichtigste Gremium im universitären Hochschulbereich war die Schweizerische Universitätskonferenz, deren Gründung auf die bereits genannte Zusammenarbeitsvereinbarung zurückzuführen ist. Dieses Gremium repräsentierte

¹¹ Einen Koordinationsbereich der EDK, der das Ziel der schweizweiten Harmonisierung verfolgte, stellte der Regelungsbereich „Zulassung zu den Hochschulen“ dar. Im Jahr 1987 beschloss die EDK, einen Rahmenlehrplan für Maturitätsschulen zu erarbeiten, wobei unter anderem die Zulassungsbedingungen dem neu vorgeschlagenen System von Grundlagen-, Schwerpunkt und Ergänzungsfächern angepasst werden sollten (EDK, 1994). Die Zuständigkeit, die Zulassungsbestimmungen festzulegen, hatte bis zu jenem Zeitpunkt ausschliesslich beim Bund gelegen. Gestützt auf die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen vom 16. Januar bzw. 15. Februar 1995 erklärten sich die beiden Akteure Bund und EDK bereit, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten inhaltlich *aufeinander abgestimmte* Anerkennungsreglemente zu erlassen (Schweizerischer Bundesrat & EDK, 1995). Die im Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 16. Januar 1995 formulierten Grundlagen hinsichtlich der Zulassung von Maturandinnen und Maturanden zu den Hochschulen wurden schliesslich durch die Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995 verbindlich (Schweizerischer Bundesrat, 1995).

¹² Das Universitätsförderungsgesetz war vorläufig bis 2007 befristet worden, weil im Zeitraum von 1999 bis 2007 eine umfassende Neugestaltung des Hochschulraums angedacht war, bei der die Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verfassungsrechtlich verankert werden sollten (WBK-N, 2005a, S. 5509).

jedoch nicht die Universitäten selbst, sondern ihre Trägerkantone und fungierte überdies als politisches Gremium für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (EDI, EVD & SWTR, 2009, S. 14). Mitglieder der Schweizerischen Universitätskonferenz waren die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, zwei Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren von Nichtuniversitätskantonen, die von der EDK bestimmt wurden, die Staatssekretärin oder der Staatssekretär für Bildung und Forschung, die Präsidentin oder der Präsident des ETH-Rats sowie in beratender Funktion die Präsidentin oder der Präsident der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und die Vizedirektorin oder der Vizedirektor des Bereichs „Bildung“ im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) (Schweizerischer Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000, Art. 5). Die Schweizerische Universitätskonferenz hatte den Auftrag, die Entscheidungsprozesse von Bund und Kantonen zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und zu verkürzen. Ausserdem konnte sie, legitimiert durch die Zusammenarbeitsvereinbarung, verbindliche Rahmenordnungen und Richtlinien in Bezug auf die Studienrichtzeiten, die Anerkennung von Studienleistungen, Studienabschlüsse sowie die Bewertung von Lehre und Forschung erlassen und über die Vergabe projektgebundener Beiträge entscheiden (Art. 6 Abs. 1 UFG). Die Entscheide der Schweizerischen Universitätskonferenz wurden von der CRUS inhaltlich vorbereitet. Der CRUS oblagen zudem die akademische Leitung der Hochschulnetzwerke und der Vollzug der von der Schweizerischen Universitätskonferenz getroffenen Beschlüsse (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 322), weshalb sie ebenfalls ein wichtiges Koordinations-, Meinungsbildungs- und Umsetzungsorgan für den universitären Hochschulbereich darstellte.

Zusätzlich zu den bereits genannten Gremien setzten der Bund und die Universitätskantone ein unabhängiges Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung ein (Art. 7 Abs. 1–2 UFG). Die Geschäftsordnung für dieses Gremium wurde von der Schweizerischen Universitätskonferenz erlassen, auf dessen Grundlage sich das Organ danach selbst verwalten konnte (Schweizerischer Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000, Art. 18 Abs. 2). Es hatte den Auftrag, Akkreditierungsmechanismen nach internationalen Standards einzuführen und „die Kohärenz der Selbstevaluationsmechanismen zu gewährleisten“ (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 322). Die Teilnahme an den externen Akkreditierungsverfahren (Quality Audits) war zwar freiwillig, jedoch wurden nur Bundesgelder in der Form von

Finanzhilfen gewährt, wenn ein erfolgreiches Quality Audit vorlag und dessen Ergebnisse von der Schweizerischen Universitätskonferenz bestätigt worden waren (Art. 11 Abs. 3 lit. a UFG). Das monetäre Volumen für die Finanzierung der ETH (Bund als Träger) sowie die Finanzhilfen des Bundes für die universitären Hochschulen und die Institutionen der Forschungsförderung wurden dem eidgenössischen Parlament seit dem Jahr 2000 im Rahmen der BFI-Botschaft¹³ zur Verabschiedung vorgelegt (EDK & SBF, 2007, S. 7).

Neben der im UFG vorgesehenen Verknüpfung von Finanzhilfen des Bundes (Grundbeiträge, Investitionsbeiträge, projektgebundene Beiträge) mit Quality Audits bildete die Drittmittelakquise von Projektgeldern bei privaten Institutionen wie beispielsweise Stiftungen, bei EU-Förderprogrammen oder bei Institutionen der Forschungsförderung, die vom Bund unterstützt werden, einen weiteren Eckpfeiler der Finanzierung der kantonalen Universitäten. Den gesetzlichen Rahmen für die Forschungsförderung des Bundes gab das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Förderung der Forschung (FG) vor. Darin benannte der Bund die Institutionen der Forschungsförderung, die mit staatlichen Mitteln ausgestattet werden sollten, und legte deren Grundsätze und Aufträge fest.

Vor dem Hintergrund der Ziele des Bundes in Bezug auf die Stärkung der nationalen und internationalen Netzwerke und die Förderung der Weiterentwicklung der Technologie wurde der Schweizerische Wissenschaftsrat im Jahr 2000 in „Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat“ umbenannt. Der Einbezug der internationalen Perspektive sollte darüber hinaus auch durch eine geänderte Zusammensetzung gestärkt werden, weshalb das Gremium durch ausländische Expertinnen und Experten ergänzt wurde. Zudem sollte es fortan nicht mehr nur dem Bund als beratendes Organ zur Verfügung stehen, sondern auch den Kantonen, den Universitäten, der Wissenschaft und der Forschung (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 320).

Mit Blick auf die Situation vor der Inkraftsetzung des HFKG lässt sich in Bezug auf die gemeinsam von Bund und Kantonen eingesetzten Gremien zusammenfassend festhalten, dass die Schweizerische Universitätskonferenz über quasirechtssetzende¹⁴

¹³ In der BFI-Botschaft zieht der Bundesrat Bilanz über die laufende Periode im Bereich „Bildung, Forschung und Innovation“ und legt die Ziele und Massnahmen für die folgenden Förderungszeitraum fest.

¹⁴ Das Gremium der Schweizerischen Universitätskonferenz konnte zwar Verordnungen und Vorschriften erlassen (SUK, 2012), aber diese Kompetenz war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht verfassungsrechtlich legitimiert.

Kompetenzen in Bezug auf die Studienrichtzeiten, die Anerkennung von Studienleistungen sowie die Studienabschlüsse verfügte und gleichzeitig einen wichtigen nationalen Koordinationsauftrag hinsichtlich einer gemeinsamen strategischen Planung wahrnahm. Darüber hinaus oblag ihr die Zuständigkeit, die Ergebnisse von Quality Audits zu prüfen und diese gegebenenfalls anzuerkennen und über Akkreditierungen zu entscheiden. Das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung arbeitete im Auftrag der Schweizerischen Universitätskonferenz und war im Rahmen ihrer Geschäftsordnung selbstständig operativ tätig. Die CRUS als Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Universitäten schliesslich bildete die akademische Leitung. Alle drei Gremien waren dazu verpflichtet, im Bereich der Universitätspolitik unter Wahrung der Universitätsautonomie zusammenzuarbeiten (Schweizerischer Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000, Art. 2).

3.2 Fachhochschulen

Die Anhebung des Status von höheren Fachschulen zu Fachhochschulen und die damit nötig gewordene Neukonzeption von Ausbildungsgängen auch mit Blick auf die Steigerung des allgemeinen Ausbildungsniveaus sind auf die Absicht einer national¹⁵ und international einheitlichen Ausbildung und Diplomanerkennung zurückzuführen (Gonon, 1994, S. 396). Der stärkste Treiber für die Entstehung der Fachhochschulen war die europäische Diskussion über die Personenfreizügigkeit und somit die über die Möglichkeit einer Ausübung der jeweiligen Berufe im Ausland. Der Handlungsbedarf war offensichtlich, weshalb sich Bund und Kantone (EDK) hinsichtlich der Schaffung von Fachhochschulen auf eine Arbeitsteilung einigten. Während der Bund für die rechtlichen Grundlagen des neu zu schaffenden Fachhochschulgesetzes zuständig war, wurde die EDK damit beauftragt, ein ausführliches Fachhochschulkonzept zu erstellen, in dem den

¹⁵ Der Initiierungsprozess wurde auf nationaler Ebene unter anderem vom OECD Bericht „Bildungspolitik in der Schweiz“ (OECD, 1990) angestossen. Im Bericht der OECD wurde konstatiert, dass die Schweiz die Trennung zwischen Berufs- und Allgemeinbildung überwinden und die Bildungslaufbahnen insgesamt flexibler gestalten sollte. In diesem Zusammenhang sei die Funktion der Fachschulen, der höheren Fachschulen sowie der Ausbildungen im nicht universitären Bereich abzustimmen (Gretler, 1991, S. 138). Auch der im selben Jahr veröffentlichte Bericht „Ingenieurschulen im Bildungssystem: 6 Thesen“ (Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen, 1990) kann hinsichtlich der Entstehung der Fachhochschulen als weiterer Entwicklungsimpuls (Balthasar, Fässler & Weber, 2010, S. 37) angesehen werden, weil darin der ungleiche Status von höheren Fachschulen und Fachhochschulen in Bezug auf die verliehenen Titel pointiert thematisiert wurde. Zudem hatte der Schweizerische Wissenschaftsrat 1978 in seinem dritten Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, höheren Fachschulen des Ingenieurwesens den Status von Fachhochschulen zugesprochen (SWR, 1978, S. 47 ff.), was in der Folge dazu führte, dass höhere Fachschulen anderer Berufsrichtungen diese Statusänderung ebenfalls forderten, um ebenfalls international vergleichbare Titel verleihen zu können (Balthasar et al., 2010, S. 38).

unterschiedlichen Trägerschaften von Bund und Kantonen Rechnung getragen werden sollte (Balthasar et al., 2010, S. 39). Zu diesem Zweck wurde auf der Seite des Bundes die interdepartementale „Arbeitsgruppe Natsch“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft, des Bundesamts für Kultur, des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats und der EDK, zusammengesetzt. Auf der Seite der EDK fungierte ein zweites Team, die „Arbeitsgruppe Fachhochschulen“, in der ebenfalls Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, namentlich des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft sowie des Bundesamts für Landwirtschaft, beteiligt waren. Des Weiteren wurden Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und der Sozialpartner einbezogen (Balthasar et al., 2010, S. 39). Die Mitglieder dieser zweiten Arbeitsgruppe hatten den Auftrag, ein Thesenpapier zu erarbeiten, auf dessen Grundlage zukünftig die Stellung der Fachhochschulen unter kantonaler Trägerschaft gegenüber den Fachhochschulen in Bundeshoheit geregelt werden sollte (EDK, 1993b). Zentral war diesbezüglich, dass den kantonalen Trägern keine Nachteile entstehen und für beide Träger die gleichen rechtlichen Vorgaben gelten sollten (Balthasar et al., 2010, S. 39). Im Thesenpapier der EDK wurde ausserdem die Schaffung einer Berufsmaturität postuliert, die als Zulassungsbedingung für die neu zu gründenden Fachhochschulen dienen sollte (EDK, 1993b, S. 188).

Mit der 1996 erfolgten Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSG) wurden eine gemeinsame Aufgabenteilung und eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen etabliert (Art. 1 Abs. 2 FHSG). Fachhochschulen sollten im Vergleich zu universitären Hochschulen „*gleichwertig, aber andersartig*“ sein, wobei sich die beiden Hochschultypen in sinnvoller Weise, insbesondere hinsichtlich ihrer forschungsbezogenen Aufgaben, ergänzen sollten. Im Unterschied zu den höheren Fachschulen wurde den Fachhochschulen bei ihrer Gründung ein vierfacher Leistungsauftrag übertragen, der neben Aus- und Weiterbildung auch praxisorientierte Forschung/Entwicklung und Dienstleistungen beinhaltet (EFHK, 2002, S. 12). Damit wurde ein bedeutsamer Unterschied zu den universitären Hochschulen geschaffen. Denn universitäre Hochschulen sollten weiterhin Grundlagenforschung betreiben, während sich Fachhochschulen darauf fokussieren sollten, durch praxisnahe Forschung und Entwicklung die Verbindung zwischen der Wirtschaft bzw. der Arbeitswelt und der Hochschule zu stärken und weiterzuentwickeln

(Schweizerischer Bundesrat, 1994, S. 804). Des Weiteren wurde den Fachhochschulen, im Unterschied zu den Universitäten, kein Promotionsrecht eingeräumt, was eine verzögerte Etablierung des akademischen Mittelbaus zur Folge hatte.

Nach der Inkraftsetzung des Fachhochschulgesetzes im Jahr 1996 wurden sieben regionale bzw. überregionale Fachhochschulen¹⁶ gegründet (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 342), die sich hinsichtlich ihres Rechtsstatus sowie in ihrer Führungs- und Organisationsstruktur stark unterschieden. Die Fachhochschulen wurden vom Bund zunächst befristet und 2004 unbefristet genehmigt, aber teilweise mit Auflagen (econcept, 2007, S. 3 f.), anerkannt. Die Auflagen zur institutionellen Akkreditierung bezogen sich unter anderem einerseits auf die Standortkonzentration von bestimmten Studiengängen und andererseits auf die Implementierung von standortübergreifenden operativen Führungsstrukturen und die Stärkung der Führung in den einzelnen Fachbereichen. Drei Fachhochschulen konnten bis 2006 die geforderten Auflagen nicht erfüllen: die Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale, die Zürcher Fachhochschule und die Fachhochschule Ostschweiz (econcept, 2007, S. 4 f.). Die beiden letztgenannten Hochschulen hatten keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern wurden durch Vereinbarungen (Kanton Zürich et al., 1999) oder durch ein kantonales Hochschulgesetz (FHSG Kanton Zürich) konstituiert.

Bei der Gründung der Fachhochschulen in Bundeskompetenz (Technik, Architektur, Landwirtschaft, Wirtschaft und Verwaltung) waren sowohl das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) als auch das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) involviert (Schweizerischer Bundesrat, 1994, S. 839). Die Departemente konnten in ihrem Zuständigkeitsbereich bestimmen, für welche Studiengänge bestimmte Zulassungsvoraussetzungen gelten sollten. Über die Zulassungsbedingungen und die Vergabe von Ausbildungsabschlüssen von Fachhochschulen bzw. Studiengängen in kantonaler Kompetenz (GSK-Berufe) bestimmten weiterhin die Plenarversammlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) bzw. die EDK. Die GSK-Bereiche wurden von den Kantonen, das heisst durch interkantonaies Recht, geregelt. Die Grundlage dafür stellte

¹⁶ Berner Fachhochschule, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule Zentralschweiz, Fachhochschule Ostschweiz, Zürcher Fachhochschule, Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale und Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana.

die interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen dar (EDK & GDK, 1993).

Die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen führte dazu, dass auf beiden Zuständigkeitsebenen hochschulpolitische Organe implementiert wurden. Auf der Seite des Bundes hatte die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) unter anderem die Aufgabe inne, die Gesuche für die Errichtung einer Fachhochschule, die Zahlung von Bundesbeiträgen und die Vergabe von Diplomen zu prüfen und zu bewerten (Art. 24 Abs. 2 FHSG 1995). Der Bundesrat hatte danach über die Anerkennung zu entscheiden (Art. 14 Abs. 1 FHSG). Die EFHK bestand aus maximal zwanzig Personen, die den Bund, die Kantone, die Wirtschaft, die Wissenschaft sowie die Fachhochschulen repräsentieren sollten (Art. 23 FHSV). Diesem Bundesorgan stand der Fachhochschulrat der EDK gegenüber, der sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der sieben Fachhochschulregionen, einer Vertreterin oder eines Vertreters des Bundes, der Konferenz der Fachhochschulen (KFH), der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) sowie den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der EDK und der Schweizerischen Universitätskonferenz zusammensetzte (EDK, 2005, Art. 14). Der Fachhochschulrat der EDK war das strategisch-politische Organ für die interkantonale Zusammenarbeit in sämtlichen Fachhochschulfragen. Zu seinen Aufgaben zählte die nationale Koordination der Entwicklungsplanung unter Berücksichtigung der vom Bund festgelegten Zielvorgaben. Er war dazu verpflichtet, mit dem Bund und der Schweizerischen Universitätskonferenz zusammenzuarbeiten, womit das Ziel verfolgt wurde, die Hochschulpolitik in Bezug auf die universitären Hochschulen sowie die Fachhochschulen abzustimmen (EDK, 2005, Art. 15).

Analog zur CRUS wurde im Zusammenhang mit der Gründung der Fachhochschulen die KFH als akademisches Gremium etabliert, dem sämtliche Rektorinnen und Rektoren der Fachhochschulen angehörten. Das Gremium fungierte als Fachkonferenz und hatte unter anderem die Aufgabe, die Interessen der Fachhochschulen gegenüber den politischen Behörden und der Öffentlichkeit zu vertreten (KFH, 2010). Sie fungierte, ebenfalls wie die CRUS, als Koordinations-, Meinungsbildungs- und Umsetzungsorgan, an das verschiedene Unterfachkonferenzen angegliedert waren. Durch Empfehlungen, Stellungnahmen und Richtlinien versuchte die KFH, Überzeugungsarbeit hinsichtlich einer gemeinsamen operativen und strategischen Koordination und einer damit

verbundenen Harmonisierung zwischen den Fachhochschulen zu leisten (EVD & BBT, 2009, S. 12).

Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt wurde, waren schon 1999 die ersten parlamentarischen Vorstösse eingereicht worden, die auf eine Teilrevision des Fachhochschulgesetzes abzielten und vorsahen, auch die GSK-Studiengänge in den Zuständigkeitsbereich des Bundes zu überführen. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die GSK-Studiengänge wurde durch eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 möglich, in dem, wie bereits festgehalten, auch eine Abgrenzung zwischen Höherer Berufsbildung (Tertiärstufe B) und Hochschulbildung (Tertiärstufe A) vorgenommen wurde.

Infolge der Einbindung der GSK-Studiengänge legte der Bund formal nun auch die Zulassungsbedingungen für diese Studiengänge fest, wobei er die vorher getroffenen Beschlüsse der Plenarversammlungen der GDK bzw. der EDK miteinbezog. Ausserdem sollte mit der Revision des Fachhochschulgesetzes die zweistufige Ausbildung (Bachelor/Master) auch für Studiengänge in Bundeskompetenz eingeführt werden. Für die Studiengänge in kantonaler Zuständigkeit hatte der Fachhochschulrat der EDK bereits 2002 entsprechende Richtlinien erlassen (EDK, 2002). Des Weiteren wurde mit der Gesetzesrevision das Ziel verfolgt, Grundlagen für ein Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystem zu schaffen (Schweizerischer Bundesrat, 2003, S. 152 f.). Die Genehmigung des Bundesrats sollte nach der Revision von 2004 (Inkraftsetzung 2005) eine erfolgreiche Akkreditierung voraussetzen (Art. 14 Abs. 2 lit. f FHSG). Die Akkreditierung der Fachhochschulen wurde dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (heute: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) übertragen, das auf Antrag einer Akkreditierungsagentur und unter Berücksichtigung der Stellungnahme der eidgenössischen Fachhochschulkommission über die institutionelle Akkreditierung einer Fachhochschule oder ihrer Studiengänge entscheiden sollte. Der eidgenössischen Fachhochschulkommission kam infolge dieser neuen Regelung nunmehr die Aufgabe zu, Stellungnahmen zu institutionellen Akkreditierungsanträgen und zu Anträgen zur Errichtung von Studiengängen (EVD, 2007, Art. 7) zu verfassen, während sie nicht mehr befugt war, die alleinige Beurteilung von Gesuchen für die Errichtung und Führung einer Fachhochschule vorzunehmen.

Die Finanzierung von Fachhochschulen wurde seit der Fachhochschulgesetzgebung von 1995 durch Gelder der Trägerkantone und zu rund einem Drittel¹⁷ durch Bundesbeiträge (Betriebs- und Investitionskosten) sichergestellt. In der BFI-Botschaft wurde der finanzielle Gesamtrahmen deshalb nicht nur für Universitäten, sondern auch für Fachhochschulen bestimmt. Die Umsetzung der Botschaft wurde im „Masterplan Fachhochschulen“ konkretisiert. In die Erarbeitung des Masterplans waren sowohl der Bund (EVD und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie [BBT]) als auch die Kantone (EDK) involviert. EVD und die EDK verabschiedeten den Masterplan unter Berücksichtigung der Vorschläge der Rektorinnen und Rektoren. Die interkantonale Fachhochschulvereinbarung legte die finanziellen Ausgleichszahlungen fest, die die Wohnsitzkantone der Studierenden an die Fachhochschulträger zu leisten haben (EDK, 2003). Dies ist bis heute der Fall. Wie die Universitäten haben auch Fachhochschulen die Möglichkeit, Drittmittel bei Organen der Forschungsförderung, die vom Bund finanziert werden, zu beantragen. Ausserdem steht es ihnen frei, weitere Drittmittel einzuwerben.

Werden die vorhergehenden Ausführungen rekapituliert, so muss ähnlich wie bei der Steuerung der Universitäten auch im Zusammenhang mit den Fachhochschulen auf die Mehrfachrolle des Bundes hingewiesen werden. Abgesehen davon, dass der Bund als Genehmigungs- und Akkreditierungsinstanz für Fachhochschulen fungierte, regelte er auch aus formaler Sicht die Bedingungen für die Zulassung zu diesem Hochschultyp. Gleichzeitig finanzierte er die Fachhochschulen zu einem erheblichen Teil mit.

Im nachfolgenden Kapitel werden die vor der Inkraftsetzung des HFKG bestehenden Mechanismen der Steuerung von Pädagogischen Hochschulen dargelegt, deren Entstehungszeitpunkt sowie Entstehungskontexte in vielerlei Hinsicht ähnlich sind wie im soeben erläuterten Fall der Fachhochschulen. Dies lässt sich zumindest teilweise darauf zurückführen, dass sich in Bezug auf die Ausbildungsgänge und die Abschlüsse auch in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Fragen der Europakompatibilität gestellt haben. Darüber hinaus hat jedoch gerade auch die Entstehung von Fachhochschulen selbst dynamisierende Effekte auf die Entstehung von Pädagogischen Hochschulen gehabt.

¹⁷ Eine Ausnahme bildeten die Studiengänge in den GSK-Bereichen, die zwar seit der Revision des Fachhochschulgesetzes von 2004 subventioniert wurden, bis 2007 jedoch nicht in vollem Umfang (Schweizerischer Bundesrat, 2003, S. 166).

3.3 Pädagogische Hochschulen

Vor der gesamtschweizerischen Etablierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf der Hochschulstufe waren die Lehrerinnen- und Lehrerbildungsstätten äusserst heterogen und dezentral organisiert. Vielerorts war die Ausbildung von Primarlehrpersonen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sowie Kindergärtnerinnen in sogenannten „Lehrerseminaren“ und damit auf der Sekundarstufe II angesiedelt. In einigen Kantonen befanden sich bestimmte Ausbildungsgänge allerdings bereits vor der Transformation auf dem Tertiärniveau (z.B. Aargau, beide Basel, Schaffhausen, Zürich). Neben dem durchgängigen seminaristischen Ausbildungsweg war es dort auch möglich, die Ausbildung in einem gestuften Ausbildungsgang über die Maturität und eine anschliessende Weiterqualifikation an einem Lehrerinnen- und Lehrerseminar zu absolvieren (Criblez & Lehmann, 2016, S. 34). Finanziell getragen wurden die Ausbildungsstätten sowohl von Kantonen und Städten als auch von privaten oder konfessionellen Institutionen. Die Ausbildung von Sekundar- und Gymnasiallehrpersonen¹⁸ fand demgegenüber bereits damals mehrheitlich an Universitäten statt. Ausnahmen bildeten nicht universitäre Ausbildungsstätten wie beispielsweise das Pädagogische Institut Basel-Stadt, die Pädagogische Hochschule St. Gallen oder das Institut de formation des maîtres et maîtresses de l'enseignement secondaire du canton de Genève (Criblez, 2010, S. 24).

Die Gründung Pädagogischer Hochschulen zu Beginn der 2000er-Jahre erfolgte in einem komplexen Zusammenhang. Bedeutsame Faktoren waren unter anderem vorgelagerte Reformen auf der Volksschulstufe und der Sekundarstufe II, europäische Entwicklungen im Bereich der Tertiärbildung und in diesem Zusammenhang, wie am Schluss von Kapitel 3.1 bereits erwähnt, die Gründung von Fachhochschulen in der Schweiz in der Mitte der 1990er -Jahre (Criblez & Lehmann, 2016, S. 38 ff.). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Volksschulstufe war vor der Überführung in den Tertiärbereich überwiegend an den kantonalen Schultypen und Schulstufen sowie an Inhalten der jeweiligen Lehrpläne ausgerichtet und wurde über die kantonale Gesetzgebung gesteuert. Veränderungen in der Ausbildung von Lehrpersonen waren daher eng an die kantonalen Reformen der Volksschulstufe geknüpft, da Lehrpersonen

¹⁸ Die Ausbildung von Sekundar- und Gymnasiallehrpersonen ist in der vorliegenden Arbeit nur am Rande von Bedeutung. Dennoch ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Ausbildung von Lehrpersonen der Sekundarstufe I vor der Inkraftsetzung des HFKG äusserst heterogen organisiert war (Seminare vs. Universitäten).

bei der Umsetzung dieser Reformen eine tragende Rolle zukam und sie entsprechend darauf vorbereitet werden mussten. Als Folge dieses Umstands war die Heterogenität der schweizerischen Schulsysteme und der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sehr gross und die Mobilität der Schülerinnen und Schüler wie auch der Lehrpersonen stark eingeschränkt (Lehmann, 2013, S. 22).

Vor diesem Hintergrund sind die Bestrebungen der EDK zu sehen, über das Schulkonkordat von 1970 die Rahmenbedingungen wie zum Beispiel Schuleintrittsalter, Lehrpläne, Lehrmittel und die Übergänge zwischen den Schulstufen zu vereinheitlichen (Lehmann, 2013, S. 22). Das Schulkonkordat ist ein wichtiger Meilenstein für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung, weil die EDK darin von den Kantonen ermächtigt wurde, auch für den Bereich der Lehrpersonen*ausbildung* Empfehlungen (EDK, 1970, Art. 3 lit. g) zu formulieren (Lehmann, Criblez & Huber, 2016, S. 11). In Bezug auf die Harmonisierung und die Homogenisierung der Volksschule verfehlte das Konkordat jedoch seine Wirkung (vgl. dazu Manz, 2011). Auch in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung blieb die erhoffte Harmonisierung durch das Schulkonkordat aus, sodass die EDK andere Wege suchen musste, um Reformen anzustossen. Etwa zeitgleich begann die EDK-Kommission „Lehrerbildung von morgen“ an einem gleichnamigen Bericht, dem sogenannten „LEMO-Bericht“ zu arbeiten, der im Jahr 1975 veröffentlicht wurde (Müller, Gehrig, Jenzer, Kaiser & Strittmatter, 1975). Darin wurden unter anderem eine Professionalisierung der angehenden Primarlehrpersonen durch einen stärkeren Wissenschafts- und Praxisbezug sowie eine generell bessere Koordination in Aus-, Fort- und Weiterbildung gefordert. Die im Bericht ebenfalls postulierte Gleichwertigkeit des seminaristischen und des maturitären Ausbildungswegs zementierte in der Mehrheit der Kantone jedoch vorerst die frühen Bemühungen, die Lehrerinnen- und Lehrerbildung aufzuwerten (Criblez, 2010, S. 27).

Der Bericht „Lehrerbildung von morgen“ von 1975 stand im Zusammenhang mit den Reformbemühungen im Bereich der Mittelschulen, die im Bericht „Mittelschule von morgen“ (EDK, 1972) erörtert wurden. Die Mittelschulen wurden in dieser Darlegung in Gymnasien, Diplommittelschulen und die Berufsbildungsstufe aufgeteilt und auf der Sekundarstufe II angesiedelt. Diese Differenzierung war für den Stellenwert der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die ebenfalls zur Sekundarstufe II zählte, von Bedeutung, weil ein Abschluss der Diplommittelschule für die Ausbildung in einem Teil der Lehrberufe (Kindergarten-, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen)

zunehmend zum Eintrittskriterium wurde (Criblez, 2010, S. 27). Die Frage der adäquaten Vorbildung wurde unter anderem im Zusammenhang mit der Verlängerung der Ausbildung für Primarlehrpersonen von vier auf fünf Jahre diskutiert. Diese Diskussion erreichte einen Höhepunkt, als Mitte der 1990er-Jahre im Maturitätsanerkennungsreglement (EDK, 1995b) und in der Maturitätsanerkennungsverordnung (Schweizerischer Bundesrat, 1995) ein neuer, pädagogisch-sozialer Gymnasialzweig eingeführt wurde. Diese Spezialisierungsmöglichkeit erhöhte den Handlungsdruck für die seminaristischen Ausbildungsstätten, sich in Richtung Gymnasium weiterzuentwickeln, da sie erstens ihr Alleinstellungsmerkmal in Bezug auf die Fächer „Pädagogik“, „Psychologie“ und „Philosophie“ verloren hatten und sich zweitens immer mehr Universitätskantone weigerten, den seminaristischen Abschluss als Qualifikation für den Zugang zu Universitäten anzuerkennen (Huber, 2017, S. 90). Darüber hinaus wurde mit dem pädagogisch-sozialen Gymnasialzweig eine mögliche Vorbildung für den seminaristischen Ausbildungsweg geschaffen, der eine Umstrukturierung bzw. Umwandlung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung notwendig machte (Criblez & Lehmann, 2016, S. 55 f.).

Ein weiterer Treiber für die Gründung von Pädagogischen Hochschulen war wie bereits festgehalten die Schaffung von Fachhochschulen (vgl. Kap. 3.2). Infolge der Aufwertung der Berufsabschlüsse der ursprünglichen höheren Fachschulen auf Hochschulebene hätte dem Lehrberuf ein erheblicher Prestigeverlust gedroht, wenn er weiterhin auf der Sekundarstufe II angesiedelt geblieben wäre. Darüber hinaus regelte der Bund mit dem Fachhochschulgesetz (1995) die Berufsabschlüsse derjenigen Berufe, die sich in seiner Kompetenz befanden, und setzte dadurch die Kantone unter Druck, diejenigen Studiengänge zu regeln, die sich in ihrem Verantwortungsbereich befanden. Diese Entwicklungen sind wie bei den Fachhochschulen vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses, der Internationalisierung der Schweizer Bildungspolitik und der Debatte um die Personenfreizügigkeit zu betrachten (Criblez & Lehmann, 2016, S. 50), die trotz des Nichtbeitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 durch die Unterzeichnung der bilateralen Verträge ihre Wirkung entfaltete. Die angestrebte Personenfreizügigkeit in Europa und die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen stellten die Schweiz vor besondere

Herausforderungen, da eine solche Mobilität zu jenem Zeitpunkt noch nicht einmal innerhalb der eigenen Landesgrenzen möglich war (Criblez, 2010, S. 32).

Die EDK positionierte sich in den 1990er-Jahren als wichtige Akteurin, indem sie die Rolle als überkantonale und somit als intermediäre Steuerungsinstanz zwischen Bund und Kantonen wahrnahm. Sie gab zunächst Empfehlungen zur gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome ab, die vor allem vor dem Hintergrund der möglichen „Inländerbenachteiligung“ entstanden waren, die im Falle eines Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum befürchtet wurde (EDK, 1990). Im Jahr 1993 wurden in der Plenarversammlung der EDK erstmals Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen (EDK, 1993b) formuliert. Im Thesenpapier wurden analog zu den Fachhochschulen ein vierfacher Leistungsauftrag und somit die organisatorische Einheit von Ausbildung, Weiterbildung, Dienstleistung sowie Forschung/Entwicklung postuliert. Auch die Möglichkeit des Promotions- und Habilitationsrechts für Pädagogische Hochschulen wurde in Betracht gezogen. Des Weiteren verfolgte das Thesenpapier das Ziel, „Kriterien für die künftige interkantonale Anerkennung von Diplomen sowie Ansprüche zur kritischen Grösse aufzuzeigen, und auch die Reduktion der Anbietenden war bereits zu Beginn der Arbeiten als klares Ziel definiert“ (Lehmann, 2013, S. 122). Bezüglich der Ausbildung von Dozierenden wurde festgehalten, dass diese mindestens über einen wissenschaftlichen Abschluss, ein Lehrdiplom sowie Berufserfahrung zu verfügen hätten. Für Personen, die in der Forschung tätig sein wollten, sollte eine Habilitation als Fähigkeitsausweis gelten (EDK, 1993b). Als Mindestgrösse für eine Pädagogische Hochschule wurde eine Anzahl von 150 Studierenden vorgeschlagen, woraus sich für kleinere Institutionen die Möglichkeit ergeben sollte, sich zu einem Verbund zusammenzuschliessen. Insgesamt forderten die EDK-Thesen somit explizit keine Abschaffung des seminaristischen Weges, sondern vielmehr ein Nebeneinander beider Ausbildungsmöglichkeiten. Implizit kann das Nebeneinander aber auch als Übergangslösung interpretiert werden, weil sich die Thesen auf eine Verlagerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Pädagogische Hochschulen bezogen.

Durch den Einsatz weicher Steuerungsinstrumente wie der genannten Empfehlungen und Thesen wurde die Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung massgeblich vorangetrieben. Im Jahr 1993 unterzeichneten die Kantone schliesslich die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (EDK & GDK, 1993), die sie berechtigte, die Ausbildungen in kantonaler Trägerschaft zu

prüfen und zu bewilligen. Die Kantone leisteten damit einen wesentlichen Beitrag zur Ermöglichung einer schweizweiten Ausübung des Lehrberufs. Die Überarbeitung der EDK-Thesen von 1993 resultierte in der Folge schliesslich in der Formulierung von „Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen“ (EDK, 1995a), in denen die Forderungen zur Überführung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf die Hochschulstufe bereits einen Schritt weiter gingen, indem postuliert wurde, die Lehrerinnen- und Lehrerbildung habe „in der Regel an Pädagogischen Hochschulen“ (EDK, 1995a, S. 1) zu erfolgen.

Die geplante Strukturreform stiess nicht überall auf Zustimmung. Die Reformgegnerinnen und Reformgegner (z.B. der Kanton Zug) setzten sich für die Beibehaltung des seminaristischen Weges ein, weil mit der Tertiarisierung die Existenz der privaten und/oder kirchlichen Trägerschaften infrage gestellt wurde (Lehmann, 2016c, S. 82). Die Transformation betraf vielerorts die kleinen Seminare, welche die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den einzelnen Kantonen meist über einen langen Zeitraum hinweg gänzlich sichergestellt oder ergänzt hatten. Die Mehrheit der Kantone sprach sich schliesslich dennoch für die Hochschulwerdung aus, weil sie erkannt hatte, dass die Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf Sekundarstufe II sowohl in der Schweiz als auch im benachbarten Ausland auf Dauer keine Anerkennung gefunden hätte.

Die Gründung von Pädagogischen Hochschulen erfolgte nach der Jahrhundertwende kantonal bzw. regional zeitlich gestaffelt und unterschiedlich (Huber, 2016, S. 279). Beispielsweise entschieden sich die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, eine gemeinsame Pädagogische Hochschule zu gründen. In Bern sollte die Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen in die Universität integriert werden (Weniger, 2016, S. 122 ff.). Mitten in diesem Transformationsprozess wurde in Bern jedoch entschieden, eine eigene Pädagogische Hochschule für Lehrpersonen der Volksschule zu gründen. Der fachwissenschaftliche Teil der Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Sekundarstufen I und II verblieb an der Universität, während die pädagogisch-didaktische Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule erfolgte (Weniger, 2016, S. 130). Die Zentralschweizer Kantone wiederum schlossen sich 2002 zur Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz zusammen (Regierungen der Hochschulkonkordatskantone, 2002). Das Konstrukt der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz war jedoch nicht von langer Dauer. Nach einigen Jahren gemeinsamer Lehrerinnen- und Lehrerbildung kündigte der Kanton Luzern im Jahr 2010 das

Konkordat, was zur Auflösung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz und gleichzeitig zur Neugründung der eigenständigen Pädagogischen Hochschulen Luzern, Schwyz und Zug führte (Huber, 2017, S. 241 ff.).

In einer zweiten Reformphase wurde 2006 die Fachhochschule Nordwestschweiz gegründet, in die die Lehrerinnen- und Lehrerbildung organisational integriert wurde. Die Fachhochschule Nordwestschweiz war durch eine Fusion mehrerer Fachhochschulen und Pädagogischer Hochschulen¹⁹ entstanden und steht nach wie vor in mehrkantonaler Trägerschaft. Ebenfalls in mehrkantonaler Trägerschaft, jedoch ausschliesslich auf Pädagogische Hochschulen bezogen, das heisst ohne die Integration von Fachhochschulen, gründeten der französischsprachige Teil des Kantons Bern sowie die Kantone Jura und Neuchâtel die Haute école pédagogique BEJUNE (Huber, 2016, S. 284). Neben solchen Neugründungen gab es auch Fälle, in denen sich private Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Pädagogische Hochschulen angliederten. Dazu zählten die beiden privaten evangelisch geprägten Institute „Vorschulstufe“ und „Primarstufe“ des Vereins Neue Mittelschule Bern, die in die Pädagogische Hochschule Bern integriert wurden (PHBern, 2019), sowie das Institut Unterstrass, das Teil der Pädagogischen Hochschule Zürich wurde (Verein Unterstrass, 2017) (vgl. Kap. 3.5).

Im Zuge der Gründungen der Pädagogischen Hochschulen erliess die EDK Ende der 1990er-Jahre die sogenannten Anerkennungsreglemente, in denen die Kriterien für die Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse, beispielsweise die Ausbildungsstruktur, der Studienumfang, die Zulassungsvoraussetzungen oder die Qualifikation der Dozierenden und Praxislehrpersonen, festgelegt wurden (z.B. EDK, 1999b, 1999c). Hinsichtlich der Zulassungsbedingungen lagen unterschiedliche Regelungen vor. Eine Zugangsmöglichkeit bildeten der Abschluss einer gymnasialen Maturität oder der Abschluss einer Fachhochschule. Im Unterschied zu den Fachhochschulen wurden Berufsmaturandinnen und Berufsmaturanden demgegenüber erst zugelassen, wenn sie die sogenannte „Ergänzungsprüfung“ bestanden hatten, weil erst dieses Diplom als Äquivalent zur gymnasialen Matura anerkannt wurde. Zugelassen werden *konnten*

¹⁹ Dabei handelte es sich um die Fachhochschule Aargau, die Fachhochschule beider Basel, die Fachhochschule Solothurn, die Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel und die Pädagogischen Hochschule Solothurn (Huber, 2016, S. 284).

überdies Personen mit der Fachmaturität Pädagogik.²⁰ Inhaberinnen und Inhaber eines anerkannten Fachmittelschulausweises, eines Diploms einer dreijährigen anerkannten Diplommittelschule oder eines Diploms einer anerkannten Handelsmittelschule sowie Berufsleute, die über eine Berufsmaturität oder einen Abschluss einer mindestens dreijährigen anerkannten Berufsausbildung und mehrjährige Berufserfahrung verfügten, konnten ebenfalls zugelassen werden, sofern sie die Ergänzungsprüfung erfolgreich absolviert hatten. Bei der Ausbildung für Kindergartenlehrpersonen (Vorschulstufe) war es zudem auch möglich, mit einem Diplom einer Diplommittelschule oder einem anerkannten Fachmittelschulausweis zugelassen zu werden (EDK, 1999c, Art. 5).

Gemäss den Kriterien, die in den Anerkennungsreglementen festgehalten worden waren, war somit für sämtliche Studiengänge fortan ein Abschluss auf Sekundarstufe II massgebend (Criblez, Lehmann & Huber, 2016b, S. 343). Die Einhaltung dieser Kriterien im Sinne der externen Qualitätssicherung wird seither durch die Anerkennung der Studiengänge (Diplomanerkennungsverfahren) sichergestellt (EDK, 2016a, S. 39). Eine institutionelle Akkreditierung wie bei den Fachhochschulen oder den Universitäten existierte bis zur Inkraftsetzung des HFKG im Jahr 2015 an Pädagogischen Hochschulen jedoch nicht. Dieser Typ von Hochschulinstitution wurde in den EDK-Empfehlungen von 1995 (EDK, 1995a, Abschnitt B) wie bereits in den Thesen von 1993 (EDK, 1993b, S. 187) aus struktureller Sicht zwar den Fachhochschulen zugeordnet, aber die Regelungen im Fachhochschulgesetz hatten für die Pädagogischen Hochschulen aus juristischer Sicht keine Gültigkeit, weil Pädagogische Hochschulen ausschliesslich kantonalem Recht unterlagen (Criblez & Lehmann, 2016, S. 52). Deshalb bestanden auch keine Verknüpfungen zwischen finanziellen Leistungen vonseiten des Bundes oder der Träger und einer erfolgreichen Akkreditierung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit der Strukturreform der 2000er-Jahre auf insgesamt drei unterschiedliche Arten präsentiert. Erstens ist die Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Universitäten angesiedelt. Dies ist beispielsweise im Kanton Genf der Fall, wo die Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Vor- und die Primarschulstufe bereits seit 1933 auf Tertiärstufe stattfindet (Imlig, 2016, S. 159). Zweitens ist die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Fachhochschulen integriert (z.B. Fachhochschule Nordwestschweiz,

²⁰ Die Fachmaturität Pädagogik wird erst seit 2004 angeboten (EDK, 2018g).

Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana). Drittens wird die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in kantonal eigenständigen Pädagogischen Hochschulen durchgeführt, wobei jedoch nicht alle Pädagogischen Hochschulen ein Angebot für sämtliche Schulstufen der obligatorischen Schule (Vorschulstufe-, Primarstufe, Sekundarstufe I) anbieten (Criblez et al., 2016b, S. 345). Viertens sind private Institute der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu nennen, die in öffentlich-rechtliche Pädagogische Hochschulen integriert sind.

Obwohl die Ausbildung von Lehrpersonen für die Vorschul-, die Primar- und die Sekundarstufe I nun auf der Tertiärstufe A stattfand, waren noch nicht alle Probleme gelöst. Denn neben strukturellen Unterschieden zwischen der Deutsch- und der Westschweiz, vor allem in der Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II, waren weiterhin Fragen zur Zulassung sowie zur Dauer und zu den Diplomen der Vorbildung offen (Criblez, 2010, S. 49 f.). Auch die Frage, ob Pädagogische Hochschulen das Promotionsrecht erhalten sollten, stand immer wieder im Zentrum von Debatten. Dieses Recht war von der EDK zwar gefordert worden (EDK, 1993a, S. 9), konnte gegenüber den Universitäten bislang jedoch nicht durchgesetzt werden und bietet nach wie vor Anlass für zahlreiche Diskussionen.

Die Steuerung der Pädagogischen Hochschulen als Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung oblag mehrheitlich den Trägerkantonen. Diese hatten im Zuge der Gründungen der Pädagogischen Hochschulen durch den Erlass von Hochschulgesetzen und durch entsprechende Leistungsvereinbarungen bzw. Globalbudgets direkte Steuerungsinstrumente der Regulierung und Finanzierung eingesetzt, mit deren Hilfe sie die organisationalen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamte Hochschule inklusive der Grundfinanzierung für die Forschung festlegten. Aus finanzieller Sicht war für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Pädagogischen Hochschulen genau wie für die Fachhochschulen die in Kapitel 3.2 bereits erwähnte Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) massgebend, in der der interkantonale Lastenausgleich zwischen den Wohnsitzkantonen der Studierenden und den Trägerkantonen von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen geregelt worden war.

Der EDK kam und kommt als intermediäre Instanz der Kantone eine besondere Bedeutung zu, da sie legitimiert durch die Diplomanerkennungsvereinbarung, der die Kantone de jure freiwillig beitreten konnten, und auf der Grundlage von

Anerkennungsreglementen (die dem Vollzug der Diplomanerkennungsvereinbarung dienen) die Bedingungen derjenigen Ausbildungsabschlüsse regelt, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen (EDK & GDK, 1993). In den Anerkennungsreglementen wurde durch die Festlegung von Mindeststandards, die nach wie vor gültig sind, die Grundlage für die Mobilität der Lehrpersonen in der Schweiz gelegt. Darüber hinaus gelten die Voraussetzungen für die Zulassung zu den einzelnen Studiengängen sowie die Mindeststandards für die Qualifikation des Personals als wichtige Qualitätssicherungskriterien für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Die Einhaltung der normativen Vorgaben wird – wie bereits erwähnt – im Rahmen der Studiengangakkreditierung der EDK überprüft (EDK, 2015a).

Des Weiteren unterstützt die EDK in ihrer Funktion als Geschäftsstelle für die Umsetzung der Interkantonalen Universitätsvereinbarung²¹ und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung die Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in der Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindung. Die Kommissionen „Universitätsvereinbarung“ und „Fachhochschulvereinbarung“ sind ständige Kommissionen der EDK, in denen in regelmässigen Abständen unter anderem die Pro-Kopf-Kosten für die Studierenden und die Studiengänge bestimmt werden. Die Beiträge, die im Rahmen der FHV festgelegt werden, gelten auch für die Pädagogischen Hochschulen.

Ein für die Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung relevantes Gremium war bis zu ihrer Auflösung 2014 auch die COHEP (zuvor „Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen“ [SKPH]). Sie fungierte analog zur KFH als Fachkonferenz der EDK (Salzmann, 2019) und hatte unter anderem den Auftrag, bei der Umsetzung und der Weiterentwicklung der EDK-Empfehlungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung mitzuarbeiten (SKPH, 2002, Art. 2). Sie wirkte daher einerseits als Koordinations- und Meinungsbildungsgremium der EDK, indem sie durch Überzeugungsarbeit versuchte, Einfluss auf die Ausgestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu nehmen. Andererseits übernahm sie als Fachkonferenz strukturierende Aufgaben, indem sie eigene „Empfehlungen“ zum Beispiel zur Implementierung von Qualitätssicherungssystemen (Mäder, 2008), „Vereinbarungen“ (z.B. EDK, 2014c) und

²¹ Die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV, 1997) gilt neben universitären Hochschulen auch für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die an Universitäten stattfindet.

„Erklärungen“ (z.B. Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, Syndicat des enseignants romands & Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen, 2011) herausgab, um organisationale und inhaltliche Aspekte der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu regeln. Die Autonomie der COHEP war allerdings insbesondere im Vergleich mit der CRUS eingeschränkt, weil diese Konferenz im Unterschied zur COHEP unabhängig von der EDK und anderen Gremien agierte. Ein weiteres relevantes Organ der EDK für Pädagogische Hochschulen war wie bei den Fachhochschulen der bereits erwähnte Fachhochschulrat (EDK, 2005, Art. 14), dessen Zusammensetzung und Aufgaben bereits in Kapitel 3.2 näher beschrieben wurden. Die Rolle der EDK hatte sich im Zuge der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den 2000er-Jahren somit dahingehend verändert, dass sie anstelle der Kantone eine leitende Rolle in strategischen Fragen übernommen hatte und ihre Fachkonferenzen koordinierende Aufgaben übernahmen (Lehmann, 2016c, S. 87).

Der Bund trat bis zur Einführung des HFKG in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung eher als indirekter Steuerungsakteur auf, da die Verantwortung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung vorwiegend bei den Kantonen lag und der Bund lediglich über das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIG) die Gelder für den Schweizerischen Nationalfonds und Innosuisse (damals noch „Kommission für Technologie und Innovation“) bereitstellte.

3.4 Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Im Unterschied zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Vorschulstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe I, die seit der Tertiarisierung vorwiegend an kantonalen Pädagogischen Hochschulen stattfindet, ist die Lehrerinnen- und Lehrerbildung für Berufsfachschulen hauptsächlich an einem Hochschulinstitut des Bundes angesiedelt.

Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) wurde 2007 als autonomes Hochschulinstitut mit vierfachem Leistungsauftrag gegründet. Es verfügt über drei Standorte in jeder Sprachregion (Zollikofen, Lausanne, Lugano), wobei der Standort Zollikofen als Hauptstandort fungiert. Das Institut dient als „Kompetenzzentrum des Bundes für die Aus- und Weiterbildung von Berufsbildungsverantwortlichen, Berufsbildungsforschung sowie für die internationale Berufsbildungszusammenarbeit“ (WBF & SBFI, 2018, S. 3). Bei der Gründung 2007 wurden die Aufgaben des Schweizerischen Instituts für Berufspädagogik, das seit 1972 existiert hatte, an das

Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung übertragen. Es hat gestützt auf das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2004 den Status eines autonomen Hochschulinstituts inne (Art. 48 Abs. 2) und wird vom Bund auf der Basis von Corporate-Governance-Grundsätzen (WBF & SBFI, 2018, S. 3) mittels Verordnung (Schweizerischer Bundesrat, 2005) geführt. Solche vom Bund geführten Einheiten gelten aus Bundessicht als „Dienstleister mit Monopolcharakter“, denen „ein funktionierender Markt fehlt“ (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 8234). Der Bund hat diesen Teil der Berufsbildung an ein autonomes Institut mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgelagert, weil seiner Auffassung nach erstens kaum Koordinationsbedarf mit anderen Einrichtungen besteht und zweitens nur wenige Synergien mit anderen Bundesaufgaben zu erkennen sind (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 8234).

Das Bildungsangebot des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung umfasst Diplomstudiengänge für Studierende mit Hochschulabschluss oder Abschluss der Höheren Berufsbildung im Umfang von 60 Kreditpunkten, einen Bachelorstudiengang (seit Herbst 2019) sowie einen Masterstudiengang (Master of Science in Berufsbildung) im Umfang von 90 bis 120 Kreditpunkten (Schweizerischer Bundesrat, 2005, Art. 6–7). Aufgrund des vierfachen Leistungsauftrags bietet das Institut auch Weiterbildungsstudiengänge (CAS, DAS, MAS), Weiterbildungslehrgänge mit Weiterbildungszertifikat (z.B. Eidgenössischer Fachausweis Ausbilder/Ausbildnerin) und Dienstleistungen an. Darüber hinaus kann es drei Forschungsschwerpunkte vorweisen und führte sowohl die Fachstelle „Evaluation“ als auch ein Observatorium für die Berufsbildung, an dem verschiedene „gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen in ihrer Bedeutung für die Berufsbildung identifiziert, beobachtet und analysiert“ werden (EHB, 2019a).

Die Bedingungen für die Zulassung zu den Diplom- und Weiterbildungsstudiengängen richten sich an der Berufsbildungsverordnung (BBV) und an der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (WBF, 2017) aus. Die Bedingungen für die Zulassung zu den Diplomstudiengängen für hauptberuflichen Lehrpersonen an höheren Fachschulen und Berufsfachschulen sind höher, da für diese Anstellungskategorie zusätzlich ein Maturitätsausweis oder eine gleichwertige Qualifikation verlangt wird. Gleiches gilt für die Studierenden des Bachelorstudiengangs (EHB, 2019b). Ein Hochschulabschluss

wird für das Masterstudium und für Berufsfachschullehrpersonen für den allgemeinbildenden Unterricht vorausgesetzt (Epiney & Kern, 2016, S. 64).

Während das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung in der italienischsprachigen und in der französischsprachigen Schweiz in Bezug auf seine Aus- und Weiterbildungsstudiengänge eine Monopolstellung innehat, steht es in der Deutschschweiz mit den Pädagogischen Hochschulen Luzern, St. Gallen und Zürich in Konkurrenz. Die Zusammenarbeit mit diesen Pädagogischen Hochschulen wird auf der Basis von Vereinbarungen geregelt (WBF & SBFI, 2018, S. 4).

3.5 Andere Institutionen des Hochschulbereichs

Nachfolgend soll überblicksartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit ein Eindruck von der Vielfalt der ausländischen und privaten Institutionen vermittelt werden, die ebenfalls zum Hochschulbereich der Schweiz gezählt werden. Solche Institutionen finden sich in allen drei Hochschultypen bzw. Hochschulprofilen, wobei ihre Rechtsstellung wie auch ihre Trägerschaften stets sehr unterschiedlich waren und dies auch heute noch sind. Aufgrund der im Vorhergehenden dargelegten Unterschiede in den Zuständigkeiten für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen beruhten auch die für ausländische und private Institutionen geltenden Regelungen der Ansprüche auf Bundesbeiträge und die Akkreditierungsbestimmungen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen (Akkreditierungsrichtlinien Schweizerische Universitätskonferenz, Fachhochschulgesetz, Anerkennungsreglemente EDK) und wurden von unterschiedlichen Organen (Schweizerische Universitätskonferenz, Eidgenössisches Departement des Inneren, EDK) festgelegt.

Franklin University Switzerland

Die Franklin University mit dem Standort in Lugano ist eine private amerikanische Universität und wurde 1969 gegründet. Sie bietet mehrere Bachelorstudiengänge (z.B. Kommunikations- und Medienwissenschaften, Romanistik) und seit 2012 einen Masterstudiengang in International Management an. Die Franklin University ist sowohl in den USA von der Middle States Commission on Higher Learning als auch in der Schweiz von der Schweizerischen Universitätskonferenz institutionell akkreditiert worden (OAQ, 2013b, S. 1; SUK, 2013, S. 11). Die rechtliche Grundlage für die institutionelle Akkreditierung privater Institutionen bildeten damals die

Akkreditierungsrichtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK, 2007b, Art. 2).²²

Theologische Hochschule Chur

Die Theologische Hochschule Chur ist seit 1968 eine kirchliche Hochschule päpstlichen Rechts, deren Abschlüsse seit 1976 vom Kanton Graubünden anerkannt werden. Die Hochschule wird von der Stiftung „Priesterseminar St. Luzi“ getragen und bietet als Qualifikation für das Priesteramt Bachelor- und Masterstudiengänge an. Im Jahr 2003 hat sie von der Kongregation des katholischen Bildungswesens das Recht erhalten, Dokortitel in Theologie zu verleihen. Obwohl die Theologische Hochschule Chur 2006 auf der Basis der Akkreditierungsrichtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz institutionell akkreditiert wurde (SUK, 2006a, S. 12), werden die Abschlüsse der Hochschule innerhalb der Schweiz weiterhin nur vom Kanton Graubünden anerkannt (OAQ, 2013c, S. 1).

Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung

Das Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (Institut de hautes études internationales et du développement [IHEID]) befindet sich in Genf und steht unter der Trägerschaft einer Stiftung, die im Jahr 2007 von Bund und Kanton Genf gegründet wurde und die beiden Stiftungen der Hochschulinstitute Institut universitaire de hautes études internationales und Institut universitaire d'études du développement ablöste (EDI & Erziehungsdirektion des Kantons Genf, 2006). Das Institut bietet disziplinäre und interdisziplinäre Masterstudiengänge unter anderem in den Bereichen „Internationale Beziehungen“, „Internationale Ökonomie“ oder „Internationales Recht“ sowie darauf aufbauende Doktoratsprogramme an und arbeitet in diesem Zusammenhang eng mit der Universität Genf zusammen (IHEID, 2019). Es wurde 2007 von der Schweizerischen Universitätskonferenz institutionell anerkannt (SUK, 2007a, S. 23) und erhielt zudem bis 2016 Bundesbeiträge (Christina Baumann, persönliche Kommunikation, 19. August 2019).²³

²² Aufgrund der Übergangsbestimmungen gemäss Art. 75 Abs. 3 HFKG gilt die Franklin University derzeit noch als institutionell akkreditiert.

²³ Seit der Inkraftsetzung des HFKG wird das Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung den „weiteren Institutionen des Hochschulbereichs“ zugeordnet (Schweizerischer Bundesrat, 2020b, S. 89).

Universitäres Institut Kurt Bösch

Das private Institut Universitaire Kurt Bösch wurde 1989 gegründet. Es stand Mitarbeitenden und Studierenden der Universitäten Lausanne und Genf offen, das heisst, das Institut stellte den beiden Universitäten unter anderem Infrastruktur für Forschungs- und Fachaktivitäten in den Bereichen „Tourismus“ und „Kinderrechte“ zur Verfügung und bot Zusatzausbildungen und Masterstudiengänge an. Die MAS-Studiengänge „Children’s Rights“, „Master Européen en Médiation“ und „Executive MBA in Tourism Management“ wurden 2006 von der Schweizerischen Universitätskonferenz akkreditiert (SUK, 2006a, S. 12). Neben der Bereitstellung der Infrastruktur und der Durchführung von MAS-Zusatzausbildungen bot das Institut gemeinsam mit der Universität Fribourg auch einen interdisziplinären Masterstudiengang in Kinderrechten an (IUKB, 2008). Das Institut war bis 2014 vom Bund als beitragsberechtigter anerkannt (Christina Baumann, persönliche Kommunikation, 19. August 2019).

FernUni Schweiz

Die FernUni Schweiz ist aus rechtlicher Sicht eine Stiftung (FernUni Schweiz, 2019b). Sie wurde im Kanton Wallis durch das auf das Jahr 2001 zurückgehende Gesetz über Bildung und Forschung von universitären Hochschulen und Forschungsinstituten legitimiert und wird auch vom Bund als beitragsberechtigtes universitäres Institut anerkannt (Christina Baumann, persönliche Kommunikation, 19. August 2019), in dem Bachelor- und Masterstudiengänge in Französisch oder Deutsch in den Bereichen „Psychologie“, „Künstliche Intelligenz“, „Geschichte“, „Recht“ und „Wirtschaft“ angeboten werden. Die Forschung erstreckt sich auf die Disziplinen „Psychologie“, „Geschichte“ und „Wirtschaft“ (FernUni Schweiz, 2019a). Das Institut besteht seit 1992 und verfügt über drei Standorte in Brig (Hauptstandort, Kanton Wallis), Pfäffikon (Kanton Schwyz) und Siders (Kanton Wallis) (FFHS & FernUni Schweiz, 2018, S. 2).

Fernfachhochschule Schweiz

Die Fernfachhochschule Schweiz hat wie die FernUni Schweiz ihren Hauptstandort in Brig und unterhält daneben sogenannte „Regionalzentren“ in Zürich, Basel und Bern. Sie bietet seit 1998 Bachelor- und Masterstudiengänge in den Bereichen „Wirtschaft/Management“, „Informatik“, „Technik/Engineering“, „Recht“, „Psychologie“, „Gesundheit“ und „Didaktik/E-Learning“ an (FFHS, 2019c). Des Weiteren betreibt sie anwendungsorientierte Forschung in den Bereichen „Fernstudien und E-

Learningforschung“, sowie „Management und Innovation“ und betreibt ein Labor für Web Science (FFHS, 2019a). Die Fachhochschule ist aus organisationaler Sicht ein Verein und seit 2004 der Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana angegliedert (FFHS, 2019b). Als Teil der Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana wurde die Fernfachhochschule vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt (Christina Baumann, persönliche Kommunikation, 02. März 2020).

Kalaidos Fachhochschule

Die Kalaidos Fachhochschule ist eine private Fachhochschule, die 1997 gegründet und 2005 im Zusammenhang mit der Schaffung des Fachhochschulraums vom Bundesrat genehmigt wurde. Jedoch ist sie bis heute nicht beitragsberechtigt. Ihre Bachelor- und Masterstudiengänge fokussieren sich auf die Bereiche „Wirtschaft“, „Recht“, „Gesundheit“ und „Musik“. Darüber hinaus werden MBA- bzw. EMBA-Studiengänge in betriebswirtschaftlicher Richtung angeboten (Kalaidos Fachhochschule, 2019). Unter anderem aufgrund ihrer disziplinären Entwicklung von einer monodisziplinären zu einer multidisziplinären Fachhochschule musste sich die Fachhochschule 2013 trotz der zum damaligen Zeitpunkt nach wie vor bestehenden staatlichen Genehmigung dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung gemäss Fachhochschulgesetz unterziehen (OAQ, 2013a, S. 3).

Neue Mittelschule Bern

Die Neue Mittelschule Bern wurde im Jahr 1851 als evangelische Mädchenschule gegründet (NMS, 2017, S. 4). Die private Institution, die vereinsrechtlich organisiert ist, vereint Bildungsangebote für die Primarschule, die Sekundarstufen I und II sowie die tertiäre Lehrerinnen- und Lehrerbildung (NMS, 2017, S. 8 f.). Das Institut Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule, an dem Lehrerinnen und Lehrer für die Vorschulstufe und die Primarstufe ausgebildet werden, ist organisatorisch seit 2005 in die Pädagogische Hochschule Bern integriert (Art. 79 Abs. 1 PHG) (vgl. Kap. 3.3).

Institut Unterstrass

Eine Institution, die ebenfalls evangelisch geprägt ist, ist das 1869 gegründete Institut Unterstrass in Zürich, das zum einen ein Gymnasium unterhält und zum anderen auf Tertiärniveau Lehrerinnen und Lehrer für den Kindergarten, die Kindergarten-/Unterstufe und die Primarstufe ausbildet. Das Institut bildet eine selbstständige Einheit der Pädagogischen Hochschule Zürich (Verein Unterstrass, 2017) (vgl. Kap. 3.3).

Schweizerische Zentralstelle für Weiterbildung von Mittelschullehrpersonen

Dem schweizerischen Hochschulraum haben vor der Inkraftsetzung des HFKG auch öffentlich-rechtliche Institutionen der Kantone angehört, die als „nationale Fachstellen fungiert“ (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3259) haben. Dazu zählte beispielsweise die 1969 gegründete Schweizerische Zentralstelle für Weiterbildung von Mittelschullehrpersonen (kurz „Schweizerische Weiterbildungszentrale“), die gemäss Statut von der EDK getragen und vom Bund als universitäres Institut finanziell unterstützt wurde (SBFI, persönliche Kommunikation, 27. Oktober 2009). Die Schweizerische Weiterbildungszentrale hatte einen doppelten Auftrag: Erstens war sie als Kompetenzzentrum für Mittelschulen, das heisst für Gymnasien, Fachmittelschulen und Berufsmaturitätsschulen, tätig und zweitens wurden fachwissenschaftliche und fachdidaktische Weiterbildungen für Mittelschullehrpersonen angeboten (Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule, 2017, S. 1). Die Fachstelle agierte somit als Wissens-, Informations- und Vermittlungsdrehscheibe sowie als Anbieterin für Dienstleistungen und Weiterbildungen. Darüber hinaus zählte Projektarbeit zu ihrem Tätigkeitsprofil. Ausserdem war sie damit beauftragt worden, als Multiplikatorin der EDK-Tätigkeiten ins Schulfeld hineinzuwirken und die interkantonale Vernetzung zu unterstützen. Auch mit Stabsarbeiten für die EDK und ihre Gremien wurde sie betraut (EDK, 2015d, S. 3). In der Summe sollten diese Tätigkeiten dazu beitragen, die Qualitätssicherung an den allgemeinbildenden Mittelschulen der Sekundarstufe II sicherzustellen und diese weiterzuentwickeln (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3259).

Das parallele Bestehen von Hochschulen unterschiedlichen Typs und die zahlreichen weiteren dem schweizerischen Hochschulraum zugehörigen Institutionen mit ihrem breiten Tätigkeitsspektrum und ihren heterogenen Steuerungsmechanismen stellten die Akteurinnen und Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen vor beträchtliche Herausforderungen. Diese werden nachfolgendskizziert.

3.6 Herausforderungen der Hochschulsteuerung

Wie die vorangehenden Ausführungen aufgezeigt haben, befand sich die schweizerische Hochschullandschaft vor der Einführung des HFKG in einem komplexen Steuerungszusammenhang, was abgesehen von der Vielzahl der verschiedenen

hochschulförmigen Institutionen nicht zuletzt eine Folge der Entstehung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen als Fachhochschulprofil mit eigenem Auftrag war. Dies hatte zu einer stärkeren funktionalen Differenzierung des Hochschulsystems der Schweiz geführt, in deren Rahmen universitäre Hochschulen und Fachhochschulen bzw. Pädagogische Hochschulen zum Teil unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen hatten, die auch an bestimmte Rechte, zum Beispiel die Vergabe von Promotionen, geknüpft waren.

Die Herausforderung der Bildungspolitik bestand angesichts dieser Situation insbesondere darin, die Fachhochschulen mit ihren unterschiedlichen Profilen und unterschiedlichen Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren in den gesamtschweizerischen Hochschulraum zu integrieren. Eine Schwierigkeit ergab sich aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in Bezug auf universitäre Bildung, Berufsausbildung und Lehrerinnen- und Lehrerbildung sowie aus den gemeinsamen bzw. separaten Steuerungsorganen mit unterschiedlichen Kompetenzen. Während für die universitären Hochschulen die Schweizerische Universitätskonferenz als gemeinsames strategisches Organ von Bund und Kantonen mit spezifischen Entscheidungsbefugnissen fungierte, waren im Bereich der Fachhochschulen der Fachhochschulrat der EDK und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gemeinsam mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, das Regelungs- sowie Genehmigungskompetenzen innehatte, zuständig. Die eidgenössische Fachhochschulkommission amtierte als Beratungsorgan des Bundesrats. Diesen Organen als Vertreterinnen und Vertretern der Hochschulen standen die drei Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen der Universitäten, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen gegenüber, die akademische und operative Koordinationsaufgaben übernommen hatten (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4591). Ebenfalls involviert war die EDK, die neben Koordinationsaufgaben mit dem Zweck der Harmonisierung und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen vor allem im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung regulierend eingriff. Diese Steuerungsstruktur mit parallel operierenden, über unterschiedliche Kompetenzen verfügenden Organen hemmte zum einen die einheitliche und koordinierte Entwicklung des schweizerischen Hochschulraums und war zum anderen mit erheblichen finanziellen Kosten verbunden (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4591).

Darüber hinaus bestanden im Vergleich zwischen Fachhochschulen und Universitäten ungleiche Voraussetzungen hinsichtlich der Trägerautonomie in Bezug auf die Festlegung von Zulassungsbedingungen sowie die institutionelle Akkreditierung bzw. die Studiengangakkreditierung und die daran geknüpfte Genehmigung. Eingriffe des Bundes in die Trägerautonomie wurden bei den Fachhochschulen im Unterschied zu den universitären Hochschulen mit dem Interesse an einem geordneten und systematischen Aufbau dieses neuen Hochschultyps begründet. Im Anschluss an die „erfolgreiche Aufbau- und Konsolidierungsphase“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4591) sollten Fachhochschulen in Zukunft jedoch über ähnliche Rahmenbedingungen verfügen wie die universitären Hochschulen. Bei der Akkreditierung wiederum bestanden die Schwierigkeiten darin, dass diese – anders als in den Folgekonferenzen von Bologna festgelegt – nicht von staatlich unabhängigen Organisationen vorgenommen wurde. Während bei den universitären Hochschulen die Schweizerische Universitätskonferenz zuständig war, erteilte bei den Fachhochschulen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Genehmigung (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4591 f.). Bei Pädagogischen Hochschulen existierte demgegenüber gar keine Form der institutionellen Akkreditierung und die Anerkennung der Studiengänge erfolgte durch die EDK.

Zulassungsbedingungen galten als Instrument der Qualitätssicherung, mit dessen Hilfe das Qualifikationsniveau der künftigen Studierenden bestimmt werden sollte. Auch in diesem Bereich zeigten sich Unterschiede hinsichtlich der Regelungsinstanz und der Einheitlichkeit, insbesondere bei den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen. Während die Zulassungsbedingungen für die universitären Hochschulen nicht im UFG festgeschrieben waren, sondern auf der Grundlage gemeinsamer Koordination von Bund und Kantonen im Maturitätsanerkennungsreglement (EDK, 1995b) bzw. der Maturitätsanerkennungsverordnung (Schweizerischer Bundesrat, 1995) festgelegt worden waren, wurden die Bedingungen für die Zulassung zu Fachhochschulen im Fachhochschulgesetz bestimmt. Diese Bedingungen galten jedoch nicht für Pädagogische Hochschulen. In ihrem Fall war die Festlegung in den Anerkennungsreglemente erfolgt, deren Gültigkeit sich aufgrund des Beitritts sämtlicher Kantone zur Diplomanerkennungsvereinbarung auf alle Kantone erstreckte. Insbesondere bei der Anerkennung von Berufsmaturitätsdiplomen bestand in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aber dennoch eine grosse Heterogenität bei der

Umsetzung der Übereinkunft (Criblez & Lehmann, 2016, S. 57; Criblez et. al, 2016b, S. 344). Weitere Unterschiede zwischen den universitären Hochschulen, den Fachhochschulen, den Pädagogischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs bestanden, wie bereits dargelegt, in Bezug auf die Finanzierungsart und deren Verbindlichkeit (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4592 f.).

Die Kompetenz des Bundes, gemeinsam mit den Kantonen Koordinationsaufgaben für den gesamten Hochschulraum wahrzunehmen und mit ihnen zusammen die Qualitätssicherung zu gewährleisten (WBK-N, 2005b, S. 5551 f.), musste durch eine Verfassungsänderung legitimiert werden, was schliesslich 2006 mit dem neuen Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung gelang. Damit verbunden war das Ziel, die Rahmenbedingungen für eine gemeinsame gesetzliche Grundlage für alle Hochschultypen zu schaffen, mit der eine kohärente Koordination (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4593) des Hochschulraums möglich werden sollte. Dafür war es notwendig, dass „der Bund [aus normativer Sicht, Anm. N.E.] in die Lage versetzt wird, eine Gesamtsicht des Systems zu entwickeln und sich an dessen Gesamtsteuerung zu beteiligen“ (WBK-N, 2005a, S. 5515). Darüber hinaus sollten dem Bund, gestützt auf den Bildungsrahmenartikel, subsidiäre Kompetenzen zugesprochen werden. Das heisst, wenn die Kantone und der Bund keine Einigung hinsichtlich der Harmonisierung von Studienstufen, Übergängen, Weiterbildung, Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen erlangen würden, sollte der Bund entsprechende Vorschriften erlassen können (Art. 63a Abs. 5 BV). Die Bestimmungen in der Verfassung sollten den Bund und die Kantone jedoch nicht dazu berechtigen, ein Rahmengesetz zu verabschieden, dass ihnen im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe eine auf alle Hochschulen bezogene gemeinsame Kompetenz zusprechen würde (WBK-N, 2005a, S. 5518). Das neue, auf der Grundlage des Bildungsrahmenartikels zu erarbeitende Gesetz sollte ausschliesslich ein Förderungs- und Koordinationsgesetz sein, das die Trägerkompetenzen nicht tangieren (WBK-N, 2011d, S. 7) und ausschliesslich die gemeinsame Verantwortungsübernahme innerhalb der jeweiligen Kompetenzen regeln sollte (WBK-N, 2005a, S. 5518).

Nachdem die vor der Inkraftsetzung des HFKG mit der Hochschulsteuerung verbundenen Herausforderungen im Vorhergehenden allgemein, das heisst über alle Hochschultypen und Hochschulprofile hinweg, dargelegt wurden, wird im nächsten Kapitel spezifisch und vertieft auf die Rahmenbedingungen und die Entwicklungsfelder

der Pädagogischen Hochschulen eingegangen. Diese Ausführungen werden in Kapitel 8.4 mit den Themenfeldern der Handlungskoordination und der Interdependenzbewältigung, die sich durch die Steuerungsreform ergeben haben, in Bezug gesetzt und bilden somit die Ausgangslage für die Analysen des Ist-Zustands.

4 Rahmenbedingungen und Entwicklungsfelder Pädagogischer Hochschulen

Mit der Überführung Pädagogischer Hochschulen in den Tertiärbereich wurden bestimmte Anforderungen verbunden, die den Hochschultyp vor besondere Herausforderungen stellten und sich immer noch als herausfordernd erweisen. Im Folgenden werden zentrale Rahmenbedingungen und Entwicklungsfelder aufgezeigt, mit denen sich Pädagogische Hochschulen seit ihrer Gründung auseinanderzusetzen haben. Diese Aspekte sind für die vorliegende Arbeit deshalb relevant, weil gewisse Regelungsbereiche des HFKG innerhalb einer Pädagogischen Hochschule Einfluss auf die Weiterentwicklung einzelner Felder haben können. Konkret eingegangen wird in diesem Zusammenhang zum einen auf die Hochschulautonomie (Kap. 4.1) und zum anderen auf die Tertiarisierung, die Akademisierung und die Verwissenschaftlichung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Kap. 4.2).

4.1 Hochschulautonomie

Im institutionellen Kontext lässt sich Autonomie als Souveränität einer Institution „gegenüber staatlichen, religiösen oder auch privaten ... Partikularinteressen“ (Lehmann, 2016b, S. 323) auffassen. Gerade Hochschulautonomie ist jedoch kein festlegbarer, stabiler Zustand, sondern vielmehr ein Aushandlungsprozess bezogen auf die Ziele und Grenzen der Autonomie, der sich zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des Hochschulwesens abspielt. Autonomie ist somit nicht „an sich“ gegeben, sondern muss stets ausgehandelt und anerkannt werden (Lehmann, 2016b, S. 326).

In diese multilaterale Auslotung der Möglichkeiten und Grenzen von Autonomie sind in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf nationaler Ebene die Trägerkantone der Pädagogischen Hochschulen, die EDK als Bündnisgremium der Kantone, die Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities sowie der Bund involviert. Aus kantonaler bzw. regionaler Sicht sind an der Aushandlung des Selbstbestimmungsgrads und der Eigenverantwortlichkeit Pädagogischer Hochschulen einerseits die Regierungs- und Kantonsräte der Trägerkantone sowie ihre Bildungsverwaltungen und andererseits die Hochschulen selbst und ihr Hochschulrat als strategisches Organ beteiligt. Im Folgenden werden vor allem die Rahmenbedingungen näher beleuchtet, innerhalb deren die Aspekte der Selbstbestimmung und der Entscheidungsfreiheit zwischen den Trägerschaften und den Pädagogischen Hochschulen ausgehandelt werden.

New Public Management als Symbol der neuen Verwaltungsführung an Pädagogischen Hochschulen

Die Führung von Pädagogischen Hochschulen erfolgt, ebenso wie diejenige der Universitäten und der Fachhochschulen, nach den Grundsätzen der neuen Verwaltungsführung, das heisst gemäss dem Konzept des New Public Managements²⁴ (Criblez & Oggenfuss, 2010, S. 288), dessen Ausprägungen in den kantonalen Hochschulgesetzen festgelegt wurden (Kanton Schwyz, 2013a; z.B. PHG, 2004). Die Inhalte dieser Gesetze umfassen im Wesentlichen eine Flexibilisierung in den Bereichen „Organisation“, „Finanzen“, „Personal“ und „Studienpläne“, womit eine stärkere Stellung und umfangreichere Kompetenzen der Hochschulleitung einhergehen, als dies vor der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Fall war. Die dahinterliegende Intention der Politik ist eine Dezentralisierung, das heisst eine strikte Trennung „von politischer, operativer und strategischer Führung“ (Lehmann, 2016b, S. 333). Analog zu privatwirtschaftlichen Unternehmen wird die Macht der Hochschulleitungen unter anderem durch die Hochschulräte eingeschränkt, die von der politischen Führung eingesetzt werden und mit der Wahrnehmung strategischer Aufgaben und teilweise mit der Aufsicht über die Hochschulen betraut sind (vgl. den folgenden Abschnitt). Allen Pädagogischen Hochschulen der Schweiz ist in diesem Kontext gemein, dass sie von ihren Trägern in der Regel über Entwicklungs- und Finanzpläne, Leistungsaufträge und Globalbudgets gesteuert werden und einem formalisierten Kontroll- und Rechenschaftssystem unterliegen.

Hochschulräte

Im Zuge der Reduktion der staatlichen Detailaufsicht über Organisation, Finanzen und Personal und der damit verbundenen Entlassung der Hochschulen in die Autonomie wurden für sämtliche Hochschultypen Hochschulräte etabliert, die als strategisches Organ zwischen Bildungspolitik bzw. Bildungsverwaltung und der Hochschule selbst stehen. Der Hochschulrat hat als strategisches Gremium die Aufgabe, die

²⁴ In den 1990er-Jahren wurde Kritik sowohl an der politischen Steuerung von Hochschulen als auch an den Hochschulen selbst laut. Die Vorwürfe richteten sich gegen die Finanzierung von Hochschulen nach dem „Giesskannenprinzip“ und gegen die Ineffizienz der akademischen Selbstverwaltung. Die hochschulpolitischen Reformen in dieser Zeit verfolgten unter anderem das Ziel, die Stellung der Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb durch schnellere hochschulinterne Entscheidungswege zu verbessern. Ausserdem sollten die Kooperationsstrukturen im Sinne einer Public-Private-Partnership zwischen dem Staat, privaten Akteurinnen und Akteuren sowie der Zivilgesellschaft gestaltet werden. Und nicht zuletzt sollte durch die Implementierung von New-Public-Management-Prinzipien auch die staatliche Detailsteuerung bei administrativen und finanziellen Entscheidungen reduziert werden (Lehmann, 2016b, S. 323).

Hochschulleitung in Bezug auf die Hochschulentwicklung kritisch zu beraten, Entscheidungen, die sich auf die Ziele und die künftigen Entwicklung der Hochschule beziehen, zu fällen, gesellschaftliche Anliegen einzubringen und nicht zuletzt auch eine Aufsichtsfunktion anstelle der Politik wahrzunehmen (Meyer-Guckel & Winde, 2010, S. 7). Hochschulräte begrenzen durch ihre Kompetenzen einerseits die Selbstverwaltung der Hochschule und sollen andererseits die geringere Detailaufsicht der Bildungspolitik und Bildungsverwaltung kompensieren (Criblez & Oggenfuss, 2010, S. 289; Kretek, Dragšić & Kehm, 2012, S. 247 f.).

In der deutschsprachigen Schweiz unterscheiden sich die Hochschulräte „hinsichtlich Grösse und Zusammensetzung, demokratischer Legitimation ... Stellung zwischen Hochschulleitung und Hochschul- bzw. Bildungsverwaltung und hinsichtlich ihrer Aufgaben, Funktionen und Entscheidungsbefugnisse“ (Criblez & Oggenfuss, 2010, S. 299). Je nach Zusammensetzung der Mitglieder und deren unterschiedlichen Erfahrungshintergründen trifft das Gremium Entscheidungen auf der Basis der Vorarbeiten der Hochschulleitung. Solche Entscheidungen sind in der Regel durch Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren verschiedener hochschulinterner Gremien abgestützt. Angesichts dieser Entscheidungsmechanismen wurde kritisch festgehalten, dass einigen Hochschulräten eher die Funktion eines begleitenden Beirats als diejenige eines strategischen Gremiums zukomme (Loprieno, 2016, S. 47 f.). Des Weiteren führe dies de facto zu einer erweiterten Hochschulleitungsautonomie (Pasternack, 2008, S. 202), weil die Hochschulleitungen einem unter Umständen nur teilweise professionalisierten Gremium ausgearbeitete Vorschläge zur Entscheidung vorlegen würden und dieses Gremium die Sachverhalte nur auf der von der Hochschulleitung dargelegten Grundlage beurteilen könne.

Satzungsautonomie

Hochschulen verfügen in einem engen juristischen Verständnis von Autonomie ausschliesslich über Satzungsautonomie (Kempfen, 2017, S. 48). Darunter wird das Recht verstanden, sich selbst – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – Gesetze²⁵ zu geben. Diese Selbstgesetzgebung bezieht sich überwiegend auf inhaltliche und programmatische Aspekte, daneben aber auch auf operative und teilweise auf

²⁵ Dazu zählen beispielsweise Statuten, Gebührentarife oder Studien- und Prüfungsreglemente (Kempfen, 2017, S. 49). Die Satzungsautonomie wird in den jeweiligen Hochschulgesetzen der Träger geregelt.

strategische Aspekte des Personalwesens, der internen Organisation und des Mitteleinsatzes (Lehmann, 2016b, S. 324 f.). Hochschulen ganz generell und somit auch Pädagogische Hochschulen sind aufgrund dieser Konstellation „Mischgebilde des öffentlichen Rechts“ und somit Körperschaften und staatliche Einrichtungen zugleich (Kempen, 2017, S. 49).

Finanzautonomie

Die Finanzierung der Hochschulen liegt hauptsächlich in der Verantwortung der Kantone, das heisst, dass die Regierung und das Parlament über die Ausgabenkompetenzen verfügen. Die finanziellen Aufwendungen der jeweiligen Hochschule bilden infolgedessen einen Teil der Kantonsrechnung und unterliegen daher umfassenden Kontrollmechanismen (Lehmann, 2016b, S. 332 f.). Der Träger setzt auf der Basis der Hochschulbudgets in Entwicklungs- und Finanzplänen, Globalbudgets und Leistungsaufträgen den finanziellen Rahmen und legt die zu erbringenden Leistungen fest (Eurydice, 2000, S. 12). Innerhalb dieser Vorgaben besteht die finanzielle Autonomie der Hochschulen darin, dass sie in der Art und Weise, wie sie ihren Auftrag mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllen, frei sind.

Personalautonomie

In Personalfragen sind Pädagogische Hochschulen eingeschränkt autonom. Zwar kann die Hochschulleitung Mitarbeitende bis zu einer bestimmten Hierarchiestufe einstellen und – legitimiert durch die Satzungsautonomie – Personalreglemente erlassen, die Hochschulen unterliegen vielerorts jedoch den kantonalen Personal- und Besoldungsgesetzen der Träger (z.B. Art. 21 GPHSG). Dies hat zur Folge, dass die Autonomie unter anderem bei der Errichtung oder der Streichung von Mitarbeitendenkategorien oder bei der Einreihung von Mitarbeitenden in bestimmte Lohnklassen bzw. Lohnstufen häufig begrenzt ist.

Staatliche Aufsicht und Rechenschaftslegung

Mit der erhöhten Autonomie der Hochschulen geht die Konsequenz einher, dass die Anforderungen an die Rechenschaftslegung hinsichtlich der Verwendung der Mittel steigen. Denn obwohl Hochschulen als autonome Selbstverwaltungskörperschaft fungieren, unterliegen sie als staatliche Institutionen der Rechenschaftspflicht, da ihre Legitimation vom Träger und damit letztlich vom Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abhängt (Kempen, 2017, S. 49). Als wichtiges Informationsinstrument dient

in diesem Zusammenhang das Berichtswesen, das mit dem Controlling eng verknüpft ist. Controlling und Reporting stellen der Hochschulleitung, dem Hochschulrat sowie dem Träger Informationen zur Verfügung, die Schlussfolgerungen darüber zulassen, ob und in welchem Ausmass die gesetzten Ziele erreicht wurden.

Ziel- und Leistungsvereinbarungen

Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind Steuerungsinstrumente des Hochschulträgers, der in Zusammenarbeit mit der Bildungseinrichtung inhaltliche Ziele und finanzielle Rahmenbedingungen abstimmt und diese auf der Grundlage eines Mandats festlegt (z.B. Kanton Bern, 2013). Die von Hochschulen zu erbringenden Leistungen werden auf vier Bereiche aufgeschlüsselt, die dem gesetzlich festgeschriebenen vierfachen Leistungsauftrag entsprechen: Ausbildung, Weiterbildung, Dienstleistungen sowie Forschung/Entwicklung. Konkret werden in den Mandaten die Bereitstellung bestimmter Studien- bzw. Weiterbildungsgänge, angestrebte Studierendenzahlen, zukünftige und bestehende Forschungsschwerpunkte oder bestimmte Dienstleistungen vereinbart. Im Unterschied zur Zeit der seminaristischen Ausbildung auf der Sekundarstufe II umfasst das Leistungsportfolio der Pädagogischen Hochschulen seit der Tertiarisierung zusätzlich nicht nur das Ressort „Weiterbildung“ – das zuvor häufig bei den Kantonen in den jeweiligen Bildungsdepartementen angesiedelt war (Diebold, 2015, S. 5) – sondern neu auch das Ressort „Forschung/Entwicklung“.

Qualitätssicherung

Mithilfe verschiedener Massnahmen der Qualitätssicherung sollen Bildungsinstitutionen zur Leistungstransparenz, zur Steigerung der eigenen Leistung und auf diese Weise zur Erreichung des normativen Ziels der Qualitätssicherung, das heisst zur Förderung der Exzellenz von Bildung und Forschung (Schweizerischer Bundesrat, 1998, S. 302), beitragen. Vor dem Hintergrund der Bologna-Reform bzw. der Nachfolgekonferenzen und der damit einhergehenden Einigung auf europaweit gültige Richtlinien zur Qualitätssicherung im Hochschulbereich (Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005), hatte die Auseinandersetzung mit Anforderungen an die Qualitätssicherung und deren Kontrolle in Hochschulen zwar generell an Bedeutung gewonnen (Nickel, 2008, S. 17), für Pädagogische Hochschulen im Unterschied zu den universitären Hochschulen und den Fachhochschulen jedoch bis

zur Inkraftsetzung des HFKG wegen der kantonalen Zuständigkeit für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung noch keine Gültigkeit entfaltet.

Aufgrund der freiwilligen Unterzeichnung der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK & GDK, 1993) durch die Kantone waren und sind für die Pädagogischen Hochschulen, gestützt auf die Anerkennungsreglemente von 1999, ausschliesslich die von der EDK festgelegten Zulassungsverfahren für Studiengänge verpflichtend, die eigenen Qualitätsanforderungen folgen. Durch den Vollzug der Anerkennungsreglemente fand und findet nach wie vor Qualitätssicherung statt, indem gewisse Mindeststandards wie beispielsweise die Bedingungen für die Zulassung zum Studium, die Ausbildungsziele, der Ausbildungsumfang in den theoretischen und berufspraktischen Ausbildungsteilen, die Qualifikationsstandards für das akademische Personal Pädagogischer Hochschulen, oder eine Verknüpfung von Lehre und Forschung²⁶ festgelegt und von der EDK überprüft werden (EDK, 1999c, 1999b). Diese Formen der externen Evaluation und Anerkennung der Studiengänge dienen der Kontrolle und der Rechenschaftslegung. Die Trägerkantone fungieren diesbezüglich nicht direkt als Aufsichtsorgane, sondern werden indirekt von der EDK repräsentiert. Es besteht für die Trägerkantone zwar theoretisch die Möglichkeit, eigene, nur kantonal ausgerichtete Studiengänge durchzuführen, die nicht auf eine schweizweite Anerkennung abzielen und somit nicht dem Vollzug der Anerkennungsreglemente unterliegen. Solche Studienangebote hätten jedoch gemäss den Mitgliedern der Plenarversammlung der EDK ohne EDK-Anerkennung „faktisch keine Chance“ (Lehmann, 2016c, S. 84).

Das Anerkennungsrecht der EDK besteht neben dem Hochschulrecht der Träger (Eckert, 2019, S. 99). Auch in den Hochschulgesetzen, die ihre Gültigkeit für Pädagogischen Hochschulen auf der kantonalen Ebene entfalten, sind Bestimmungen zur Qualitätssicherung zu finden (z.B. GPHSG; Regierungen der Hochschulkonkordatskantone, 2002), in denen häufig ganz allgemein festgelegt wird, dass die Hochschule die interne Qualitätssicherung gewährleisten und Massnahmen zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Träger ergreifen müsse. Die Formulierungen in den kantonalen Gesetzen sind jedoch sehr heterogen. Als Folge dieser Heterogenität

²⁶ Durch den Nachweis der Verknüpfung von Lehre und Forschung, den die Lehrerinnen- und Lehrerbildungsstätten zu erbringen haben, richtet das Anerkennungsverfahren seinen Blick in gewisser Weise auch auf institutionelle Aspekte der Hochschulorganisation.

variieren die Freiheitsgrade der Pädagogischen Hochschulen in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer Qualitätssicherungssysteme.

Angeichts der Anforderungen an die Qualitätssicherung in Hochschulen, die für die Schweizer Hochschulen durch die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration relevant geworden sind, und aufgrund der zum Teil unkonkreten Formulierung der Anforderungen im Hochschulrecht der Träger, gab die COHEP in normierender Absicht Empfehlungen für die Planung, Entwicklung und Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen an Pädagogischen Hochschulen ab (Mäder, 2008). Deren Umsetzung beruhte jedoch auf Freiwilligkeit. In diesen Empfehlungen sprach sich die COHEP dafür aus, dass sich alle Qualitätssicherungssysteme der Pädagogischen Hochschulen an den international gültigen „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area“ ausrichten sollten (Mäder, 2008, S. 3), die an den Nachfolgekongressen von Bologna beschlossen worden waren (Kongress der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005). Die laut den COHEP-Empfehlungen neu zu implementierenden Qualitätssicherungssysteme sollten sich im Unterschied zu den Mindeststandards der Studienganganerkennung der EDK nicht nur auf Ausbildungsaspekte fokussieren, sondern *alle* Bereiche der Hochschule, das heisst auch die Leistungsbereiche „Weiterbildung/Dienstleistungen“ und „Forschung/Entwicklung“ sowie Führung und Verwaltung, integrieren (Mäder, 2008, S. 6). Um ein solch umfassendes Qualitätssicherungssystem zu etablieren, empfahl die COHEP den Pädagogischen Hochschulen, sich am Management-Modell der European Foundation for Quality zu orientieren und sich nach dessen erfolgreicher Implementation durch eine anerkannte Agentur freiwillig zertifizieren zu lassen. Mit dieser Empfehlung folgte die COHEP einer gängigen Praxis der Fachhochschulen, die sich häufig an diesem Modell orientiert hatten (z.B. BFH, 2018; HSLU, 2016; Kalaidos Fachhochschule, 2018; allgemein: Mittag & Daniel, 2008, S. 286). Der Empfehlung der Einführung des Management-Modells der European Foundation for Quality sind vor allem die grossen Pädagogischen Hochschulen gefolgt (z.B. PH Luzern, 2011; PH Zürich, 2014; PHBern, 2018).²⁷

Lehr- und Forschungsfreiheit

²⁷ Ein Grund dafür könnte darin bestehen, dass vor allem grosse Pädagogische Hochschulen die für die Implementation eines solchen Qualitätssicherungsmodells und die entsprechenden Zertifizierungsverfahren erforderlichen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen konnten.

Die Lehr- und Forschungsfreiheit ist verfassungsrechtlich verankert (Art. 20 BV) und stellt insbesondere für Universitäten, den ältesten Hochschultyp der Schweiz, ein wichtiges Merkmal der akademischen Freiheit und Selbstverwaltung dar. Die Freiheit von Lehr- und Forschungsinhalten hatte sich bereits vor der Entlassung der Hochschulen in die Autonomie der Einflussnahme der damals noch zuständigen Hochschulverwaltung entzogen (Amschwand, 2014, S. 169). Der Grund dafür liegt darin, dass die Unabhängigkeit der Forschung einem übergeordneten Zweck dient: Hochschulen sollen einen Beitrag zur Entwicklung der Einzelnen und des Einzelnen, der Gesellschaft als Ganzes, der Politik und der Wirtschaft leisten. Dabei gelten insbesondere Universitäten als Thinktank, dem die Aufgabe zukommt, „das wissenschaftliche und kulturelle Erbe zu bewahren, weiterzugeben und neues Wissen zu generieren sowie Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft kritisch zu reflektieren“ (SWF & BBW, 2004, S. 9). Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation betrachtet die akademische Autonomie als Grundvoraussetzung für den Erfolg der europäischen Universitäten. Das erklärte idealistisch geprägte Ziel besteht darin, die forschungsbezogenen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Forschende nicht durch Planungsziele und weitere einschränkende Regelungen gehemmt werden. Forschung solle durch Spontaneität, Originalität und Nonkonformität charakterisiert werden können. Die intrinsische Motivation der Forschenden gilt dabei als unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Forschungstätigkeit. Implizit kommt in diesen Grundsätzen zum Ausdruck, dass sich der Staat nicht als kompetent genug einschätzt, um steuernd in die akademische Autonomie einzugreifen (SWF & BBW, S. 13). Daher soll die Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre der besonderen Stellung der Forschenden als Mitgliedern einer Expertenorganisation Rechnung tragen.

Die Gewährleistung der Lehr- und Forschungsfreiheit gilt aus normativer Sicht auch für Pädagogische Hochschulen, weil dieser Grundsatz nicht nur in der übergeordneten, allgemeingültigen Bundesverfassung verankert wurde, sondern auch in den meisten Hochschulgesetzen (Art. 17 PHG; § 7 PH-Gesetz) bzw. Hochschulverordnungen (Kanton Schwyz, 2013b, § 13). Aus analytischer Sicht gilt es dabei jedoch zwischen Lehr- und Forschungsfreiheit bzw. den Einschränkungen, denen sie dennoch unterliegen, zu differenzieren. Denn anders als bei Universitäten kann die Lehrfreiheit an Pädagogischen Hochschulen partiell (z.B. durch curriculare Regelungen) eingeschränkt werden, da dieser Hochschultyp für ein konkretes Berufsfeld ausbildet.

Ausdruck dieser Einschränkung können unter anderem Studienpläne sein, die hinsichtlich der Lehrinhalte und der Stufen- bzw. Fächerprofile an bestimmte Vorgaben der Volksschule oder sprachregionaler Lehrpläne (Lehrplan 21) gebunden sind (Lehmann, 2016b, S. 327). Ausserdem wird der prozentuale Studienanteil der berufspraktischen und der theoretischen Ausbildung durch die EDK-Anerkennungsreglemente festgelegt (EDK, 1999c, Art. 4; Lehmann, 2016b, S. 329). Eine Einschränkung der Lehrfreiheit der Dozierenden kann sich auch infolge der verpflichtenden Orientierung an hochschulspezifischen Leitbildern, pädagogischen Orientierungsrahmen oder Lehrkonzepten ergeben, da die Hochschulen über Satzungsautonomie verfügen, in deren Rahmen Verbindlichkeit eingefordert werden kann.

Diese Konstellation verweist auf ein mögliches Konfliktpotenzial, das sich einerseits aus der verfassungsrechtlichen Zusicherung der Lehrfreiheit und aus dem Selbstverständnis der Hochschuldozierenden als Expertinnen und Experten mit einem gewissen Autonomieanspruch ergibt. Andererseits können wie bereits ausgeführt die Vorgaben der EDK, der Kantone oder der Hochschulräte, die häufig die von der Hochschulleitung erarbeiteten internen Reglemente, Studienpläne, Leitbilder, Orientierungsrahmen oder Lehrkonzepte verabschieden, der Lehrfreiheit entgegenlaufen. Die Lösungsansätze innerhalb der einzelnen Pädagogischen Hochschulen können vielfältig sein. Eine systematische Erfassung der Art und Weise, wie die Konflikte gelöst werden, ist derzeit nicht verfügbar. Denkbar wäre zumindest auf der Ebene der Hochschule ein breiter Einbezug der Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden, wenn es um die Ausarbeitung neuer normativer Rahmenbedingungen für die Lehre geht.

Die Freiheit der Forschung wiederum ist an Pädagogischen Hochschulen durch die Art der Forschung (anwendungsorientierte Forschung) und die Forschungsschwerpunkte der Hochschule, die in den Leistungsaufträgen festgelegt werden, limitiert. Die Art der Forschung ist insbesondere im Zusammenhang mit der binären Differenzierung des schweizerischen Hochschulsystems in universitäre Hochschulen und Fachhochschulen und der Frage nach der Abgrenzung zum Thema geworden (Criblez, 2016b, S. 290). Da Pädagogische Hochschulen dem Typ der Fachhochschulen zugeordnet wurden (EDK, 1995a), trifft die Charakterisierung des Bundes „gleichwertig, aber andersartig“ (Schweizerischer Bundesrat, 1994, S. 790) auch auf sie zu. Die anwendungsorientierte Forschung sollte dem neuen Hochschultyp durch die Schaffung eigener

Forschungsfelder die Möglichkeit zur Profilbildung geben und es sollten Überschneidungen mit der universitären Forschung verhindert werden. Zudem kann die Differenzierung als Versuch, die Tertiarisierung zu legitimieren, interpretiert werden, da der starke Bezug zur und die Bedeutung für die Praxis in den Vordergrund gestellt wurden. Kritisch festgehalten wurde in diesem Zusammenhang, dass der ständige Nachweis der praktischen Relevanz und der Verwendbarkeit der Forschung eine Einschränkung der Autonomie darstelle, da nutzenorientierte Merkmale und nicht die Wahrheitssuche und die Produktion von neuem Wissen im Zentrum der Forschung stünden (Lehmann, 2016b, S. 330 f.).

4.2 Tertiarisierung, Akademisierung, Verwissenschaftlichung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

In Anlehnung unter anderem an Lehmann (2016a, S. 249) können die Prozesse der Tertiarisierung²⁸, Akademisierung und Verwissenschaftlichung als konsekutiv ablaufend verstanden werden. Wie in Kapitel 3.3 bereits ausgeführt wurde, erfolgte durch den Strukturreformprozess in den 1990er-Jahren zunächst flächendeckend die Anhebung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Vorschul- und Primarstufe auf die Tertiärstufe (Tertiarisierung). Erst nachgelagert konnte die Integration in den nationalen und internationalen Hochschulbereich durch Akademisierungs- und Verwissenschaftlichungsprozesse erfolgen (Criblez, 2016b; Lehmann, 2016a, S. 249). Die Tertiarisierung bildete somit die Vorbedingung für einen Akademisierungsprozess.²⁹ Die Verwissenschaftlichung wiederum stellt ein konstitutives Merkmal von Akademisierung dar. Tertiarisierung, Akademisierung und Verwissenschaftlichung sind vor diesem Hintergrund als aufeinander aufbauende und stark miteinander verwobene Prozesse zu verstehen (Criblez, 2010, S. 45). Diese drei Prozesse manifestieren sich in verschiedenen Indikatoren, die unter anderem den Bereichen der Zulassungsbedingungen, der Studienstruktur, der Vergabe akademischer Titel und dem

²⁸ Der Begriff der Tertiarisierung dient in der vorliegenden Arbeit der Reduktion von Komplexität. Er soll nicht suggerieren, dass die Lehrerinnen- und Lehrerbildung vor der Reform nicht im tertiären Sektor angesiedelt gewesen sei. Insbesondere die universitären Ausbildungsgänge (z.B. für Mittelschullehrpersonen), vereinzelt aber auch die Ausbildungsgänge für Primar- und Sekundarstufenlehrpersonen waren in der Schweiz bereits vor der vollständigen Tertiarisierung teilweise an tertiären Bildungseinrichtungen angesiedelt (Criblez & Lehmann, 2016, S. 34). Wird in der vorliegenden Arbeit von „Tertiarisierung“ gesprochen, so ist damit die vollständige Überführung der Ausbildungsstätten von der Sekundarstufe II in den Tertiärbereich gemeint.

²⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass der Tertiarisierungsprozess auch ohne Akademisierung hätte stattfinden können. Dies wäre der Fall gewesen, wenn die Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen an höhere Fachschulen anstatt an Fachhochschulen verlagert worden wäre (Lehmann, 2016a, S. 249).

Wissenschaftsbezug, der Qualifikation des Personals und der Nachwuchsförderung sowie der Forschungsfinanzierung zugeordnet werden können (Criblez, 2016b, S. 293 ff.; Lehmann, 2016a, S. 250) und nachfolgend im Einzelnen betrachtet werden.

Zulassungsbedingungen

Damit eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolviert werden kann, muss eine Vorbildung auf der Sekundarstufe II erfolgt sein. Die Regelzulassung zur Hochschule sollte gemäss den Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen die gymnasiale Maturität sein (EDK, 1993a, S. 15). De facto wurden daneben sowohl in den kantonalen Bestimmungen zur Zulassung als auch in den Anerkennungsreglementen jedoch auch alternative Zugangsbestimmungen für Personen mit anderen Abschlüssen auf der Sekundarstufe II (z.B. Berufsmaturität mit Passerelle, Diplommittelschule, Fachmaturität Pädagogik, Ergänzungsprüfungen) sowie unter bestimmten Voraussetzungen Aufnahmen sur dossier vorgesehen (EDK, 1999c, Art. 5 Abs. 2 lit. c). Insbesondere die Vorbildung für die Vorschulstufe gab wiederholt Anlass zur Diskussion, weil die erwartete gymnasiale Maturität für die Kindergartenstufe umstritten war. Dieser Schulstufe wurde eine „kognitive Dimension abgesprochen“, weswegen eine Vorbildung auf Maturitätsniveau als unnötig erachtet wurde (Lehmann, 2016a, S. 254). Vor diesem Hintergrund ist der Entscheid der EDK zu betrachten, den direkten Zugang zu Studiengängen für die Ausbildung zur Vorschullehrperson mit einem Diplommittelschulabschluss bzw. Fachmittelschulabschluss zu ermöglichen (EDK, 1999c, Art. 5, Abs. 3). Für Studieninteressierte der Sekundarstufe I gelten demgegenüber die gymnasiale Maturität oder eine Berufsmaturität mit Passerelle als zentrales Eintrittskriterium. Berufsmaturandinnen und Berufsmaturanden ohne Passerelle, Personen mit einer Fachmaturität bzw. mit einer Berufsausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung werden gemäss Reglement zu einem Studium an Pädagogischen Hochschulen zugelassen, sofern sie eine Ergänzungsprüfung bestehen. Ähnlich wie bei der Vorschulstufen- und der Primarstufenausbildung ist für die Sekundarstufe I unter bestimmten Bedingungen eine Aufnahme sur dossier möglich (EDK, 1999b, Art. 4 Abs. 1).

Studienstruktur

Durch die Trennung von Allgemeinbildung und Berufsbildung sowie durch die Neustrukturierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung gemäss dem Prinzip „bac + 3“³⁰ und die Einführung von Bachelordiplomen hat sich die Studienstruktur für angehende Vorschul- und Primarlehrpersonen im Vergleich mit dem seminaristischen Ausbildungskonzept grundlegend verändert. Im Gegensatz zum seminaristischen Ausbildungskonzept stellt die Allgemeinbildung seit der Tertiarisierung eine Voraussetzung der Berufsbildung dar und ist kein integraler Bestandteil mehr (Ambühl, 2010, S. 14; Huber, 2017, S. 99 ff.; Lehmann, 2016a, S. 256). Diese inhaltliche Separierung war für den schweizweiten Tertiarisierungsprozess von zentraler Bedeutung, weil sie auch eine Verlängerung der Ausbildungszeit bedeutete. Die Verschiebung der Berufsbildung in den Tertiärbereich und die Verlängerung der Ausbildungszeit leisteten einen Beitrag zur Legitimation der Hochschulwerdung, da im Anschluss an die Neustrukturierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung gemäss dem Prinzip „bac + 3“ eine strukturelle Angleichung an andere Hochschultypen stattfand und die Bologna-Richtlinien insbesondere hinsichtlich der Studiendauer zur Umsetzung gelangten. Weitaus grössere Bedeutung wird jedoch der Verringerung der Statusdifferenzen zwischen den Ausbildungsstätten und den Studiengängen (insbesondere für Vorschul- und Primarlehrpersonen), die mit der Bologna-Reform einherging, zugeschrieben (Lehmann, 2016a, S. 256 f.), weil dadurch ein weiterer Schritt in Richtung Harmonisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung erreicht werden konnte.

Titelvergabe

Die drei Jahre dauernden Studiengänge für die Vorschul- und die Primarstufe werden mit dem Bachelorabschluss abgeschlossen (EDK, 1999c, Art. 4; 2002, Art. 1 Abs. 1 lit. a). Aufgrund der bereits zuvor erfolgten Konzeption des Studiums gemäss dem Prinzip „bac + 3“ sowie der zeitlichen Überlappung der Bologna-Reform und der Gründung von Pädagogischen Hochschulen erwies sich die Umstellung auf das Bachelorstudium als relativ problemlos (Lehmann, 2016a). Die Ausbildungsgänge der Sekundarstufe I hingegen, die an den Universitäten bis zur Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vier Jahre gedauert hatten, mussten bei der

³⁰ Die Abkürzung „bac + 3“ steht für eine dreijährige postmaturitäre Ausbildung, die bereits vor der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration für Vorschul- und Primarlehrpersonen beschlossen worden war (Huber, 2017, S. 102). Die Einführung der Bachelordiplome verfestigte diesen bereits eingeschlagenen Weg (Lehmann, 2016a, S. 256).

Überführung in einen Masterstudiengang entsprechend auf mindestens viereinhalb Jahre (270–300 Kreditpunkte) verlängert werden (EDK, 1999b, Art. 6).

Für Pädagogische Hochschulen erweisen sich in diesen Zusammenhang insgesamt vier Aspekte als problematisch. Erstens sind akademische Titel und ein Berufsabschluss im Sinne einer Lehrbefähigung nicht identisch. Das heisst, ein Bachelor- oder Masterabschluss kann unabhängig vom Lehrdiplom erworben werden, da jeder Träger die zusätzlich zu erwerbenden Qualifikationen, beispielsweise ein Sprachdiplom auf dem für die Unterrichtstätigkeit erforderlichen Niveau, in seinen Studien- und Prüfungsreglementen festlegen kann. Das Bachelor- bzw. Masterdiplom führt deshalb nicht unmittelbar zu einer Unterrichtsberechtigung. Zweitens bildet der Bachelorabschluss für Masterstudierende keinen „berufsqualifizierenden Zwischenabschluss“ (Lehmann, 2016a, S. 260). Drittens besteht für die Bachelorstufe abgesehen von einem Stufenwechsel auf die Sekundarstufe I und somit ausser der Aufnahme eines Masterstudiengangs für eine andere Schulstufe kein konsekutiver akademischer Anschluss in „Pre-Primary Education“ oder „Primary Education“. Bachelorabsolventinnen und Bachelorabsolventen können sich jedoch spezifisch weiterqualifizieren, zum Beispiel durch einen Master in schulischer Heilpädagogik oder im Bereich der Fachdidaktik (Lehmann, 2016a, S. 260). Ausserdem besteht die Möglichkeit, an der Universität den Masterstudiengang „Erziehungswissenschaft“ aufzunehmen. Dieser Übertritt ist jedoch häufig mit Auflagen verbunden. Insbesondere für diejenigen Pädagogischen Hochschulen, die ausschliesslich Bachelorstudiengänge anbieten, wird viertens die Nachwuchsförderung erschwert, weil in ihrem Angebot bis zur Promotion³¹ eine ganze Studienstufe fehlt. Bezüglich der akademischen Abschlüsse und der Durchlässigkeit bzw. Anschlussfähigkeit der Studiengänge zeigt sich somit, dass der Akademisierungsprozess der Pädagogischen Hochschulen noch nicht abgeschlossen ist, obwohl durch die erfolgreiche Umstellung auf Bachelor- und Masterstrukturen ein bedeutsamer Grundstein dafür gelegt werden konnte.

Wissenschaftsbezug

Der Diskurs um einen adäquaten Wissenschafts- und Forschungsbezug in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde nicht erst mit ihrer Überführung in den

³¹ Promovierende an Pädagogischen Hochschulen nehmen häufig an Promotionsprogrammen teil, die von Universitäten in Kooperation mit den Pädagogischen Hochschulen durchgeführt werden.

Hochschulraum lanciert. Bereits Ende der 1960er-Jahre und in den 1970er-Jahren war postuliert worden, dass Wissenschaftlichkeit als leitendes Grundprinzip für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung gelten solle. Dies bedeute, dass wissenschaftliche Erkenntnisse der Bezugsdisziplinen und Methoden wissenschaftlichen Arbeitens in die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu integrieren seien (Müller et al., 1975, S. 88 f.), beispielsweise die aktuellen Forschungsbefunde der jeweiligen Bezugsdisziplin (z.B. Pädagogik oder Psychologie). Deshalb wurde gefordert, dass die erziehungswissenschaftlichen und die fachdidaktischen Teile der Ausbildung von wissenschaftlich qualifizierten Dozierenden durchgeführt werden sollten.

Des Weiteren sollte die Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Konzepten und Methoden die Teilhabe am wissenschaftlichen Diskurs und die Selbstreflexionsfähigkeit fördern (Criblez, 2016b, S. 299). Diese Absichten wurden von der EDK in ihren Thesen teilweise aufgenommen und weiterentwickelt (EDK, 1993a). In diesem Thesenpapier wurde festgehalten, dass Pädagogische Hochschulen neben einer wissenschaftsbezogenen Ausbildung von Lehrpersonen auch berufsfeldbezogene Forschung betreiben sollten. Ausserdem sollten sie mit dem Promotions- und Habilitationsrecht ausgestattet werden und damit zur wissenschaftlichen Qualifikation ihres eigenen Nachwuchses beitragen (EDK, 1993a, S. 9). Begründet wurde dieser Wissenschaftsbezug für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zum einen damit, dass die angehenden Lehrpersonen durch Forschungsprojekte unterschiedlicher Grösse und Foki einen Beitrag zum Erkenntnisgewinn leisten können sollten und deswegen mit den Konventionen und Vorgehensweisen der Wissenschaft vertraut sein müssten. Zum anderen sollten sie auch in der Lage sein, wissenschaftliche Erkenntnisse kritisch zu hinterfragen. Diesbezüglich war es ein deklariertes Ziel der EDK, dass Lehrpersonen wissenschaftliche Argumente im Kontext von aktuellen Theorien und Wissenschaftskonzepten beurteilen können und fähig sein sollten, kritisch zurückzufragen (EDK, 1993a, S. 8). Der Wissenschaftsbezug dürfe jedoch nicht dazu führen, dass Ausbildung und Forschung als nebeneinanderstehende Aufgabenfelder betrachtet werden, sondern sie seien wechselseitig aufeinander zu beziehen (EDK, 1993a, S. 23). Mit Blick auf einen raschen Aufbau der Forschung wurde des Weiteren die Möglichkeit angedacht, mit Universitäten und Fachhochschulen zu kooperieren. In Erwägung gezogene Modelle waren diejenigen einer Doppelprofessur, wobei die Inhaberinnen und Inhaber an unterschiedlichen Hochschultypen und somit auch an

Pädagogischen Hochschulen tätig sein sollten. Den Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde diesbezüglich vorgeschlagen, sich auf zwei bis drei Forschungsschwerpunkte festzulegen (EDK, 1993a, S. 28).

Die Basis für den Akademisierungs- und Verwissenschaftlichungsprozess bildete der Aufbau von Forschungseinrichtungen an Pädagogischen Hochschulen gegen Mitte/Ende der 2000er-Jahre, der auf die Umsetzung des vierfachen Leistungsauftrags zurückzuführen ist. Dieser zeitintensive und aufwendige Prozess, bei dem zunächst der organisatorische und personelle Aspekte im Zentrum standen, verhinderte an den Pädagogischen Hochschulen lange Zeit eine vertiefte und breit abgestützte Auseinandersetzung mit der Frage, welche Funktion und Rolle die Forschung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung einnehmen (Denzler, 2016, S. 258), welche Bereiche die Forschung umfassen und wie sie strukturell mit anderen Aufgaben, insbesondere der Lehre, verknüpft werden sollte. Des Weiteren stellten sich Fragen zur inhaltlichen Abgrenzung zwischen den Leistungsbereichen „Forschung und Entwicklung“ und „Dienstleistungen“ (Criblez, 2016a, S. 73), die teilweise bis heute erst unzureichend beantwortet werden konnten.

Das Forschungsselbstverständnis von Pädagogischen Hochschulen unterschied und unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von demjenigen der Universitäten und Fachhochschulen (CRUS, KFH & COHEP, 2009), obwohl Pädagogische Hochschulen in den Empfehlungen der EDK (1995a) strukturell zu den Fachhochschulen gezählt worden waren. Im Unterschied zu Universitäten, die vorwiegend Grundlagenforschung betreiben, richtet sich Forschung an Pädagogischen Hochschulen an der pädagogischen Praxis aus (SWF & BBW, 2004, S. 9 ff.). Diese Praxisorientierung entspricht zwar weitgehend dem Auftrag von Fachhochschulen. Mit dem Bezugsfeld „Schule“ verfügen Pädagogische Hochschulen jedoch über eine konkrete und daher gleichzeitig auch eingeschränkte „Gegenstandsorientierung“ (Criblez, 2016b, S. 291), was an Fachhochschulen, die über ein breites Ausbildungsspektrum für verschiedene Fachrichtungen verfügen, nicht der Fall ist.

Die strikte Trennung zwischen Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung bzw. im Fall der Pädagogischen Hochschulen berufsfeldbezogener Forschung wurde in verschiedenen hochschul- und forschungspolitischen Kontexten wiederholt infrage gestellt (Criblez, 2016b, S. 295). Hauptkritikpunkt war die Schwierigkeit, Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung klar

voneinander abzugrenzen. Ausdruck dieses Problems ist die Einführung der Kategorie „anwendungsorientierte Grundlagenforschung“ durch den Schweizerischen Nationalfonds, die es Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ermöglichen sollte, Fördergelder für praxisorientierte Forschungsprojekte zu beantragen (Criblez, 2016b, S. 297).

Das Forschungsverständnis an Pädagogischen Hochschulen unterscheidet sich jedoch nicht nur von demjenigen anderer Hochschultypen, sondern auch innerhalb der Lehrerinnen- und Lehrerbildung selbst bestehen unterschiedliche Annahmen darüber, welche Forschungs- und Wissenschaftsbezüge gelten sollen. Trotz dieser nach wie vor aktuellen Frage konnte Vogel (2006, S. 58) in seiner Untersuchung feststellen, dass die Mehrheit der Forschungsthemen den Disziplinen „Erziehungswissenschaft/Pädagogik“ sowie „(Fach-)Didaktik“ zuzuordnen ist. Weniger häufig werden Forschungsarbeiten verfasst, die der Psychologie, der Soziologie und der Ökonomie zugeordnet werden können.

Qualifikation des Personals und Nachwuchsförderung

Die gestiegenen Anforderungen an das fachdidaktische Personal (Criblez & Manz, 2015, S. 201) sowie die Forderung, in die Forschung der sich neu etablierenden Disziplin „Fachdidaktik“³² zu investieren, haben laut Leuders (2015, S. 216) erste Früchte getragen. Es lasse sich feststellen, dass vermehrt Handbücher und thematische Reihen in Zeitschriften herausgegeben wurden, fachbezogene Methodenentwicklung und Methodenkritik stattfinden, ein wissenschaftlicher Diskurs über die Struktur und die Ziele der Disziplin geführt wird, nationale und internationale Tagungen zum Thema abgehalten werden, sich eigene Fachgesellschaften entwickeln, Massnahmen für die Nachwuchsförderung entstanden sind sowie Karrierewege geöffnet wurden. Angesichts dieser zunehmenden Bedeutung kann resümiert werden, dass die Tertiarisierung und die Akademisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung die Entwicklung der Fachdidaktik als wissenschaftliche Disziplin massgeblich vorangetrieben haben.

³² Die Fachdidaktik ist ein zentrales Element der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Heitzmann & Pauli, 2015, S. 186) und wurde an den vortertiären Ausbildungsstätten im Rahmen der Allgemeinbildung oder der Allgemeinen Didaktik vermittelt. Das heisst, die Fachdidaktik als eigenständige Disziplin war in der Schweiz bis in die 1990er-Jahre – auch in der universitären Lehrerinnen- und Lehrerbildung – eher von untergeordneter Bedeutung (Criblez & Manz, 2015, S. 201). Erst durch die Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und die damit verbundene Trennung von Allgemeinbildung und Berufsbildung entstand an Pädagogischen Hochschulen ein eigener Lehrbereich für die Fachdidaktik (Criblez, 2016a, S. 75), der durch erziehungswissenschaftliche und fachwissenschaftliche Grundlagen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ergänzt wird.

Die sich etablierende Forschung leistet einen bedeutsamen Anteil an der Professionalisierung und der Verwissenschaftlichung der Fachdidaktik, da neues Wissen in diesem Bereich generiert wird (Criblez & Manz, 2015, S. 212). Die Fachdidaktik hat sich vor diesem Hintergrund zu einem konstituierenden Element von Pädagogischen Hochschulen entwickelt (Prusse, 2015, S. 66 f.). Ebenfalls zur Weiterentwicklung der Fachdidaktik beigetragen hat das zunehmende Bewusstsein für die Bedeutung der fachdidaktischen Dimension der Kompetenz von Lehrpersonen (Leuders, 2015, S. 227). Diesbezüglich waren auch die Errichtung von Fachdidaktik-Zentren und die Einführung fachdidaktisch ausgerichteter Doktoratsprogramme wichtige Meilensteine, mittels derer die Professionalisierung sowohl von Dozierenden und Forschenden an Pädagogischen Hochschulen als auch von Lehrpersonen im Berufsfeld „Schule“ vorangetrieben wurde.

Doch obwohl sich deutliche Tendenzen zur Professionalisierung der Fachdidaktik feststellen lassen, bestehen nach wie vor Umsetzungsschwierigkeiten. Heitzmann und Pauli (2015, S. 191 f.) erkannten unter anderem Probleme bei der Bestimmung der Beziehung zu den Bezugsdisziplinen, die sich einerseits in Orientierungslosigkeit bezüglich der Lehr- und Lerninhalte und andererseits in Beliebigkeit in der fachdidaktischen Forschung manifestieren können. Eine weitere Schwierigkeit sehen die Autorinnen in der Identitätsfindung und damit auch in der Herausbildung eines wissenschaftlichen Habitus als Fachdidaktikerin oder Fachdidaktiker, da je nach beruflichem Werdegang unterschiedliche Bezugsdisziplinen relevant seien und die Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker ihrer Tätigkeit häufig in kleinen Arbeitspensen nachgehen würden. Dieser strukturelle Umstand trägt gemäss Heitzmann und Pauli (2015, S. 189 ff.) nicht zur Vernetzung und zum Austausch bei, weder zwischen den (Fachdidaktik-)Kolleginnen und (Fachdidaktik-)Kollegen noch mit den Lehrpersonen aus der Berufspraxis. Der Kontakt zur Berufspraxis ist deshalb von Bedeutung, weil Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker nicht nur Forschungskompetenz aufzuweisen haben, sondern auch auf praktisch relevante Probleme des Berufsfelds eingehen können müssen. Lehrkompetenz auf der Zielstufe ist daher von Vorteil. Die Entwicklung der Fachdidaktik als eigenständige Disziplin stellt somit ein zentrales Entwicklungsfeld der Lehrerinnen- und Lehrerbildung dar, das eng mit Fragen der Verknüpfung von Theorie und Praxis und der Zusammenarbeit mit dem Praxisfeld, aber auch mit Fragen

der Personalqualifikation und insbesondere der Nachwuchsförderung verknüpft werden kann.

Gerade die Qualifikation des Lehr- und Forschungspersonals ist in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ein bedeutsames Thema. Diesbezüglich stellt sich für Pädagogische Hochschulen eine besondere Herausforderung, weil das Lehrpersonal der noch auf der Sekundarstufe II angesiedelten alten Ausbildungsstätten beim Transformationsprozess mehrheitlich übernommen worden war. Das Spannungsfeld, das sich daraus ergeben hat und das zumindest teilweise nach wie vor existiert, besteht darin, dass es nicht nur ein zentraler Auftrag der Ausbildung ist, wissenschaftliches Wissen und wissenschaftliche Methodik zu vermitteln (Criblez, 2016b, S. 300; EDK, 1993a, S. 9; Müller et al., 1975, S. 116), sondern dass es darüber hinaus auch gilt, Ausbildung und Forschung zu verbinden, wofür ebenfalls adäquat ausgebildetes Personal erforderlich ist.

Auf der normativen Ebene schrieb die EDK in ihren Anerkennungsreglementen von 1999 für die Vorschul- und die Primarstufe hinsichtlich der Personalqualifikation zwar keine Promotion vor, verlangte jedoch einen Hochschulabschluss im zu unterrichtenden Fachgebiet, eine hochschuldidaktische Qualifikation sowie in der Regel ein Lehrdiplom und Unterrichtserfahrung (EDK, 1999c, Art. 6 Abs. 1). Diese Regelungen unterschieden sich zumindest bezüglich der fachwissenschaftlichen Ausbildung kaum von denjenigen, die für die ehemaligen Lehrerinnen- und Lehrerseminare der Sekundarstufe II gültig waren (Criblez, 2016b, S. 304). Für die Ausbildungsabschlüsse der Sekundarstufe I wurden in der ersten Fassung der Anerkennungsreglemente von 1999 ähnlich wie in den zuvor genannten Regelungen für die Vorschul- und die Primarstufe für die Dozierenden ein Hochschulabschluss und eine hochschuldidaktische Qualifikation gefordert. Dozierende der Fachdidaktik sollten darüber hinaus entweder eine Promotion in Fachdidaktik oder ein Lehrdiplom und Unterrichtserfahrung mitbringen (EDK, 1999b, Art. 7). Letztgenannter Anspruch wurde jedoch in der Totalrevision der Anerkennungsreglemente (EDK, 2019b) fallen gelassen. Im Zuge der Überarbeitung wurden die Bestimmungen der Vorschul- und der Primarstufe, der Sekundarstufe I wie auch der Sekundarstufe II in einem Reglement zusammengeführt und es wurden einheitliche Mindeststandards bezüglich der Personalqualifikation gesetzt. Auf die Festlegung eines Doktorats als Kriterium für die Qualifikation des Personals wurde dabei verzichtet (EDK, 2019b).

Um den von der EDK 1999 an die Dozierenden gestellten Anforderungen hinsichtlich des Wissenschaftsbezugs in der Ausbildung gerecht werden zu können und um die Verbindung von Forschung und Lehre sicherzustellen, formulierten einige Träger nach der Gründung ihrer Pädagogischen Hochschulen Auflagen, die sich auf die Nachqualifikation bezogen (Criblez, 2016b, S. 304). Zudem wurden die wissenschaftlichen Qualifikationen bei Neuanstellungen stärker gewichtet (Criblez, 2016b, S. 311). Die Brücke zwischen Ausbildung und Forschung sollte zunächst von Dozierenden mit Forschungsauftrag geschlagen werden, deren Tätigkeitsprofil stärker auf die Forschung ausgerichtet sein sollte als auf die Lehre (Criblez, 2016b, S. 304).

Ganzheitliche Laufbahnkonzepte mit dem Ziel, die Wissenschafts- und Forschungsorientierung durch den Aufbau eines wissenschaftlichen Nachwuchses im Sinne eines Mittelbaus zu verstärken, fehlten zu dieser Zeit jedoch weitgehend (Criblez, 2016b, S. 305). Als hinderlich erwiesen sich in diesem Entwicklungsprozess unter anderem das fehlende Promotions- bzw. Habilitationsrecht an Pädagogischen Hochschulen (Lehmann, 2016a, S. 259) sowie, im Vergleich zu Fachhochschulen und Universitäten, die finanzielle Unterdotierung der Forschung vonseiten des Trägers (Criblez, 2016a, S. 73; SKBF, 2018, S. 265) und der erschwerte Zugang zu Drittmitteln, da sich die Forschung mehrheitlich auf das Berufsfeld „Schule“ bezieht (Denzler, 2016, S. 264). Der nur langsam voranschreitende Aufbau manifestiert sich unter anderem in der Anzahl der Vollzeitäquivalente von assistierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden in Forschung und Entwicklung an sämtlichen Pädagogischen Hochschulen der Schweiz (2017: 224), die im Vergleich zur Gesamtanzahl der Vollzeitäquivalente von assistierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden an Pädagogischen Hochschulen (2017: 504) lediglich 44% ausmacht (Bundesamt für Statistik, 2017c, Tab. 2). Im Vergleich dazu beträgt der Anteil von assistierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden an Fachhochschulen (ohne Pädagogische Hochschulen) im Leistungsbereich „Forschung und Entwicklung“ rund 58% (Bundesamt für Statistik, 2017b, Tab. 5a).

Forschungsfinanzierung

Die Forschungsfinanzierung an Pädagogischen Hochschulen wird einerseits vom Träger bzw. von der Trägergemeinschaft durch Eigenmittel und andererseits durch die Gelder von Dritten sichergestellt. Im Vergleich mit Universitäten und Fachhochschulen stehen Pädagogischen Hochschulen jedoch, wie im vorhergehenden Abschnitt bereits erwähnt, häufig weniger finanzielle Mittel für die Forschung zur Verfügung. Der Anteil des Trägers

an den Gesamtkosten ist von Hochschule zu Hochschule verschieden und bewegt sich zwischen 6% und 20% (Bundesamt für Statistik, 2017a, Tab. 11), was insbesondere im Vergleich mit den Fachhochschulen als verwandtem Hochschultyp als zu gering eingeschätzt wird (Schärer, 2015, S. 3; Zutavern & Duss, 2013, S. 370). Diese Spannweite der Trägerfinanzierung lässt sich unter anderem auf das strategische Ziel der ehemaligen Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen zurückführen, das für die Forschung 30% des Hochschulbudgets vorgesehen hatte (SKPH, 2006, zitiert nach Criblez, 2016a, S. 73).

In Bezug auf die mit der Integration der Forschung einhergehende Notwendigkeit der Drittmittelakquise haben Pädagogische Hochschulen mehrheitlich Neuland betreten und stehen nun vor der Aufgabe, sich in Konkurrenz mit anderen Pädagogischen Hochschulen wie auch Fachhochschulen und universitären Hochschulen um externe Forschungsgelder zu bewerben. Allerdings sind die infrage kommenden Finanzierungsquellen der Pädagogischen Hochschulen im Unterschied zu denjenigen der Fachhochschulen, die in grösserem Ausmass auf Drittmittel der Wirtschaft zurückgreifen können, wesentlich kleiner, da ein Grossteil der potenziellen Drittmittelgeber dem relativ beschränkten Tätigkeitsfeld „Schule“ zuzuordnen ist. Zwar hatte der Bund im Jahr 1999 als spezielle Unterstützung für Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen das Sonderprogramm des Schweizerischen Nationalfonds „DO Research“ (DORE) ins Leben gerufen (SNF, 2004, S. 3); dieses wurde jedoch 2011 in die reguläre Forschungsförderung (Normalförderung) des Schweizerischen Nationalfonds und der Kommission für Technologie und Innovation integriert (Schweizerischer Bundesrat, 2012b, S. 3169). Die Entwicklung der durch den Schweizerischen Nationalfonds vergebenen Forschungsgelder zeigt für den DORE-Bereich „Erziehung“, dass 2006 für Projekte an Pädagogischen Hochschulen insgesamt CHF 1'000'000 (das entsprach ca. 0.3% der Gesamtförderung des Schweizerischen Nationalfonds) ausgeschüttet worden waren (SNF, 2007, S. 34) und die Förderung zum Ende des DORE-Programms 2011 mit CHF 2'100'000 ihren Höchststand erreicht hatte. Nach der Beendigung des DORE-Programms führte der Schweizerische Nationalfonds, wie bereits erwähnt, die Kategorie der „anwendungsorientierten Grundlagenforschung“ ein und schuf dadurch spezifisch für Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen die Möglichkeit, Gelder für anwendungsorientierte Projekte einzuwerben. Dieser Schritt ist deshalb von Bedeutung, weil der Schweizerische Nationalfonds vor dem DORE-

Programm ausschliesslich Grundlagenforschung finanziert hatte (Criblez, 2016b, S. 297) und seit der Einführung der neuen Kategorie Projektförderungen für anwendungsorientierte Forschung und Grundlagenforschung verschmelzen.

Zusammenfassende Auswertungen zeigen, dass die Anzahl der bewilligten von Pädagogischen Hochschulen eingereichten Nationalfondsprojekte im Zeitraum während und nach der formalen Hochschulwerdung zwischen 2000 und 2007 von ca. 30 auf 50 gestiegen ist. Dieser Aufwärtstrend hat sich im Zeitraum zwischen 2008 und 2015 nicht nur fortgesetzt, sondern er hat auch wesentlich an Dynamik zugelegt (Anzahl bewilligter Projekte >80), wobei sich unter anderem aufgrund der Abschaffung des DORE-Programms der Anteil an der Normalförderung vergrössert hat (Criblez, 2016b, S. 314). Weitere potenzielle externe Auftraggeber von Forschungs- und Entwicklungsprojekten sind Schulen und Bildungsverwaltungen (Vogel, 2006, S. 15), das heisst die öffentliche Hand, die sich ihrerseits jedoch häufig mit Spardruck konfrontiert sieht, weshalb die Gelder für Auftragsforschung eher knapp bemessen sind (Zutavern & Duss, 2013, S. 370).

Unter Bezugnahme auf die genannten Indikatoren zur Tertiarisierung, Akademisierung und Verwissenschaftlichung wird teilweise ein „academic drift“ (Denzler, 2016, S. 266; Lehmann, 2016a, S. 251 f.) konstatiert, das heisst die Angleichung von statusniedrigeren Hochschultypen, konkret von Pädagogischen Hochschulen, an Hochschultypen mit dem höchsten Status, in diesem Fall an die Universitäten. Die Stärkung des Forschungsbereichs durch die Gewinnung qualifizierten Personals, die Sichtbarmachung der Forschungsarbeit, der Versuch, die Forschungsfinanzierung zu optimieren, sowie das immer wieder geforderte Promotions- und Habilitationsrecht sind Ausdruck dieses Prozesses.

5 Theoretischer Rahmen: Die Governance-Perspektive

Der Begriff „Governance“ wird vielschichtig verwendet. Er dient einerseits als „Sammelbegriff für jegliche Regelungsprozesse und -strukturen (sowie) als normatives Konzept der gelingenden Staatsführung“ (Bosche & Lehmann, 2014, S. 229) und bezieht sich somit auf die Steuerung und die Koordination durch verbindliche Regelungen. In diesem Verständnis schliesst der Begriff politische Akteurinnen und Akteure in ihren spezifischen Funktionen mit ein. Andererseits wird der Begriff in der Funktion einer Forschungsperspektive genutzt (Benz, 2004, S. 25). „Governance“ kann dann als „transdisziplinäres Brückenkonzept“ (Blatter, 2006) angesehen werden, das für die Klärung unterschiedlicher wissenschaftlicher Fragestellungen herangezogen wird.

In Anbetracht der unterschiedlichen Verwendung in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen wie zum Beispiel der Ökonomie, der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Bildungsforschung lässt sich innerhalb der forschungsbezogenen Governance-Perspektive ein heterogenes Begriffsverständnis konstatieren (Altrichter & Maag Merki, 2010; Bevir, 2011; Heinrich, 2007; Kussau & Brüsemeister, 2007; Lehmann, 2013; Mayntz, 2006; Schimank, 2007a, 2009; Schuppert, 2011), weshalb bisher kein einheitliches theoretisches Konzept vorliegt, das allgemeine Gültigkeit besitzt (von Blumenthal, 2014, S. 85). Trotz der variierenden Verwendung des Begriffs gibt es innerhalb der Governance-Perspektive jedoch einige Gemeinsamkeiten, die darin bestehen, dass die Untersuchungen staatliche und nicht staatliche Akteurinnen und Akteure in einem Mehrebenensystem des jeweiligen Untersuchungsfeldes berücksichtigen und dass in diesem Zusammenhang zwischen Struktur, Inhalt und Prozess, das heisst zwischen normativen Vorgaben, ihren Zielen und den daraus folgenden Prozessen der Handlungskoordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren, unterschieden werden kann. Wie dieser Ansatz in der Forschung umgesetzt wird, wird nachfolgend anhand von zwei wissenschaftlichen Disziplinen konkret aufgezeigt (Kap. 5.1). Im Anschluss daran wird auf Formen und Instrumente der Governance eingegangen (Kap. 5.2 bzw. Kap. 5.3), bevor auf dieser Grundlage verschiedene theoretische Ansätze erörtert werden, die sich auf die Analyse der Governance im Mehrebenensystem beziehen (Kap. 5.4). Abgeschlossen wird das Kapitel mit Implikationen für die vorliegende Arbeit (Kap 5.5).

5.1 Die Governance-Perspektive und ihre theoretische Einbettung in Politikwissenschaft und Bildungsforschung

Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung der vorliegenden Forschungsarbeit wird die Governance-Perspektive im Folgenden unter dem Blickwinkel der Politikwissenschaft und der Bildungsforschung erörtert.

5.1.1 Politikwissenschaft

Ihren theoretischen Ursprung hat die Governance-Perspektive in der Steuerungstheorie. Benz, Lütz, Schimank und Simonis (2007, S. 12) beschreiben die historische Entwicklung des Governance-Begriffs über die Etappen „Planung“, „Steuerung“ und „Governance“,³³ wobei der Steuerungsbegriff bzw. dessen Wandel eng an die Entwicklungen im politischen Feld geknüpft ist. Das hierarchische Verständnis, das dem Planungsansatz und der Steuerungstheorie zugrunde liegt, wurde unter dem Begriff „Governance“ dahingehend weiterentwickelt, dass neben staatlichen auch nicht staatliche Akteurinnen und Akteure im Mehrebenensystem mit Blick auf ihren Einfluss auf Steuerungsprozesse und deren Ausgestaltung in die Analysen einbezogen wurden. Der Vorteil dieser Sichtweise besteht darin, dass sie alle Steuerungsebenen in einem System miteinschließt, wobei Schimank (2007a, S. 234) allerdings die Auffassung vertritt, dass ihr Einsatz meistens auf der Mesoebene ende.

Trotz dieser Differenzierung und Weiterentwicklung der Steuerungstheorie existiert allerdings auch innerhalb der disziplineigenen Governance-Forschung der Politikwissenschaft nach wie vor kein einheitliches Begriffsverständnis von „Governance“. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Begriffen besteht Kussau und Brüsemeister (2007, S. 12) zufolge darin, dass der Begriff der Governance die Perspektive der Steuerung dahingehend erweitert, dass er nach dem *Wie* der Steuerung fragt (vgl. auch Kehm & Fuchs, 2010, S. 75). Im Gegensatz zur hierarchischen Steuerung („Government“) und der damit einhergehenden Trennung von Staat und Markt bezieht sich der Begriff der Governance auch auf kooperative Formen der Zusammenarbeit, die, wie bereits festgehalten, auch nicht staatliche Akteurinnen und Akteure miteinschließt (von Blumenthal, 2005, S. 1163–1166). Dieser Ansatz

³³ Die Entwicklung über die Phasen der Planung und der Steuerung hin zu Governance wurde bereits mehrfach und ausführlich beschrieben. Detailliertere Erläuterungen finden sich unter anderem in Benz et al. (2007) und Lehmann (2013).

beruht auf der Erkenntnis, dass in Politikfeldern nicht nur hierarchisch, sondern auch deliberativ kommuniziert und entschieden wird.

Ein davon abweichendes Begriffsverständnis vertritt Zürn (2008, S. 554), der Governance als „die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit Verweis auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppen gerechtfertigt werden“ definiert. Mayntz (2006, S. 11) wiederum setzt den Terminus schlicht mit dem Begriff „Regelung“ gleich. Eine eher institutionalistische Betrachtungsweise nimmt demgegenüber Benz (2004) ein. Ihm zufolge bezeichnet „Governance“ das „Management von Interdependenzen“ bzw. die „Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns ... im Rahmen von Institutionen“ (Benz, 2004, S. 25). Unter Berücksichtigung dieses Begriffsverständnisses verfügt „Governance“ als analytischer Ansatz über Möglichkeiten eines Anschlusses „an die verschiedenen Spielarten des Neoinstitutionalismus“ (von Blumenthal, 2014, S. 90). Mithilfe dieses Ansatzes werden soziale Ordnungen bzw. deren Veränderungen durch Interdependenzbewältigung analytisch gefasst. Zu diesem Zweck wird zwischen „geschaffenen“ und „naturwüchsigen“ Institutionen unterschieden, wobei im Zusammenhang mit Ersteren „intentional etablierte Ordnungsmuster“ (Schimank, 2007b, S. 161), das heisst zum Beispiel rechtliche Regelungen, betrachtet werden. Mit „naturwüchsigen Institutionen“ sind im Gegensatz dazu Institutionen gemeint, die sich ohne eine dahinterstehende Absicht entwickeln und das Handeln und Zusammenwirken von Personen in einer Region bzw. von bestimmten Bevölkerungsgruppen bestimmen. Konkret bezieht sich dies auf Sitten, Gewohnheiten, Prozesse, Routinen und Gebräuche, die auf der Mikroebene eingelebte soziale Praktiken verkörpern. Diese Praktiken können sich aufgrund ihrer heterogenen Orientierung an Bezugssystemen als sehr beharrliche Kräfte erweisen (Schimank, 2007a, S. 235 f.).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass mittels der Governance-Perspektive vorwiegend der Wandel von Staatlichkeit beschrieben wird (von Blumenthal, 2005). Institutionen sind dabei insofern von Interesse, als sie einerseits ein Ergebnis von Gestaltungsbemühungen und andererseits einen begünstigenden oder verhindernden Kontext für bestimmte Entwicklungen darstellen können (Schimank, 2007b, S. 161 f.).

Die Begriffe „(politische) Steuerung“ und „Governance“ werden umgangssprachlich zwar häufig synonym verwendet, sind aber, wie die vorhergehenden Ausführungen zeigen,

aus politikwissenschaftlicher Perspektive konzeptionell voneinander zu unterscheiden. Um eine analytische Abgrenzung zwischen den beiden theoretischen Konzepten vorzunehmen, kann auf die Dimensionen „Polity“, „Politics“ und „Policy“ zurückgegriffen werden (vgl. Tab. 1), auf deren Grundlage wiederum eine Unterscheidung zwischen „Struktur“, „Prozess“ und „Inhalt“ vorgenommen werden kann (Schuppert, 2011, S. 33).

Tabelle 1: Abgrenzung von Government (Steuerung) und Governance nach Schuppert (2011, S. 33)

	Government (Steuerung) Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft	Governance Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen
Polity (Struktur)	<ul style="list-style-type: none"> • Fokussierung auf Staat • Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet
Policy (Inhalte)	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgebung (Ge- und Verbote) • Verteilung öffentlicher Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verselbstständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte • Koproduktion kollektiver Güter • Netzwerkmanagement • Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)
Politics (Prozesse)	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessensgruppen um Einfluss • Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteurinnen und Akteuren • Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme • Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure • Anpassung institutioneller Regelsysteme

Governance-Strukturen (Polity) umfassen „die konkreten normativen, strukturellen und verfassungsmäßig gewünschten Elemente von Politik, die historisch gewachsen als Ergebnis ‚geronnener Politik‘ die politischen Prozesse kanalisieren“ (Nohlen, Schultze & Schüttemeyer, 1998, S. 513 f.), und bilden den Rahmen für die Schaffung von Governance-Inhalten (Policy) (von Blumenthal, 2014, S. 91). Untersuchungen zu Governance-Inhalten fokussieren häufig deren Implementation und berücksichtigen die zu diesem Zweck eingesetzten Instrumente (Zürn, 2008, S. 556). Governance-Prozesse (Politics) schliesslich beziehen sich auf Formen der Handlungskoordination „innerhalb

einer Governance-Struktur zu Governance-Inhalten“ (von Blumenthal, 2014, S. 91). Diese analytische Differenzierung zwischen Struktur, Inhalten und Prozess bietet zwar eine konzeptuelle Grundlage für wissenschaftliche Untersuchungen, soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grenzen zwischen den Dimensionen in der Realität nicht trennscharf sind und durchaus auch verschwimmen können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Governance-Forschungsperspektive erstens die Ergebnisse politischer Regulierung fokussiert, das heisst, die Forschenden befassen sich mit Fragen des Steuerungswandels sowie dessen Gelingensbedingungen (Mayntz, 2009, S. 105). Zweitens werden in der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung Beteiligungs- und Partizipationsformen im Rahmen von nicht hierarchischer Steuerung untersucht (von Blumenthal, 2005, S. 1163–1166). Drittens werden Strukturen – vor allem im internationalen Kontext – beleuchtet, denen es an Staatlichkeit fehlt oder in denen diese schwach ausgeprägt ist. Forschende, die der dritten Fragestellung nachgehen, interessieren sich unter anderem dafür, wie private Akteurinnen und Akteure Aufgaben übernehmen, die eigentlich vom Staat wahrzunehmen wären (von Blumenthal, 2014, S. 86).

In Bezug auf die Ausrichtung der Governance-Perspektive besteht in der politikwissenschaftlichen Forschung Uneinigkeit. Während auf der einen Seite dafür argumentiert wird, dass sich Governance-Forschung mit kooperativen Formen von Steuerung befassen sollte, wird auf der anderen Seite die Position vertreten, dass sowohl kooperative als auch hierarchische Formen von Steuerung im Mittelpunkt der Forschungsanalysen stehen müssen (Dose, 2003, S. 27 ff.; von Blumenthal, 2014, S. 88). Letztere Position beruht auf der Annahme, dass bei einer Fokussierung auf nicht hierarchische Formen von Governance der Umstand ausser Acht gelassen werde, dass beide Formen verschmelzen können (von Blumenthal, 2014, S. 89). Dose (2003, S. 27 ff.) kritisiert an diesem Blick auf den Staat, dass er impliziere, er würde nur noch koordinieren, anstatt zu steuern. Tatsächlich jedoch rege er durch gewollten Regelungsverzicht die Selbstorganisation in bestimmten Politikfeldern an und nehme somit seine Steuerungsfunktion auf andere Weise wahr. Das „hoheitliche Element“ spiele dabei jedoch weiterhin eine bedeutsame Rolle.

In der vorliegenden Arbeit wird der Auffassung von Dose gefolgt, indem ausgehend von hierarchischen Formen der Governance die kooperative und die koordinierende Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren

ins Zentrum des Forschungsinteresses gerückt werden. Damit einhergehend wird angenommen, dass der Verzicht auf bzw. die Verlagerung von Regelungskompetenz auf andere Gremien ebenfalls als steuernder Akt des Staates aufzufassen ist, sich mit diesem Vorgehen jedoch ein Wandel von Staatlichkeit abzeichnet, der genauer zu beschreiben ist.

5.1.2 Bildungsforschung

In der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft hat sich in den vergangenen Jahren die Forschungsperspektive der *Educational Governance* entwickelt. Diese Perspektive stellt eine fachspezifische Anwendung des übergreifenden sozialwissenschaftlichen Ansatzes der Governance-Forschung mit einer impliziten Betonung von Aspekten der Planung, Steuerung und Koordination innerhalb des Politikbereichs „Bildung“ dar (Benz et al., 2007; Rürup, 2011). Educational Governance bezieht sich auf nationale und transnationale Bildungs- und Forschungspolitik, die Organisation von Bildungssystemen sowie Interaktionsgefüge unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure. Mithilfe dieses Ansatzes werden „alternative Ordnungsmuster“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 15) für den Gegenstandsbereich des Bildungswesens allgemein und häufig für die Organisation „Schule“ im Besonderen untersucht. Denn obwohl es eine Reihe von Arbeiten gibt, die zum Beispiel andere Bildungsstufen, deren Akteurinnen und Akteure sowie deren Interdependenzbewältigung untersuchen, wird der Begriff „Educational Governance“ in der deutschsprachigen Bildungsforschung eng mit der Schulforschung assoziiert und manchmal durch „School Governance“ ersetzt (van Ackeren & Brauckmann, 2010, S. 44 ff.). In diesem Bereich werden neben den staatlichen auch private Akteurinnen und Akteure wie beispielsweise Lehrmittelverlage, Elternverbände, Evaluationsexpertinnen und Evaluationsexperten oder auch Schulentwicklungsberaterinnen und Schulentwicklungsberater (Bosche & Lehmann, 2014, S. 231) miteinbezogen, deren Einfluss auf Bildungsinstitutionen sowie die Bildungspolitik untersucht wird.

Ähnlich wie in anderen Disziplinen lässt nicht nur eine grosse Heterogenität der theoretischen und methodischen Zugänge feststellen, sondern es finden sich auch unterschiedliche Paradigmata und wissenschaftstheoretische Fundierungen von Educational Governance. Maag Merki, Langer und Altrichter (2014) verstehen diese Forschungsperspektive als „Weiterentwicklung eines in Politikwissenschaft und

Soziologie ... geführten Diskurses“, in dessen Zentrum „die Analyse des Zustandekommens, der Aufrechterhaltung und der Transformation sozialer Ordnungen und Leistungen im Bildungswesen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in und zwischen verschiedenen Ebenen im Mehrebenensystem“ (Altrichter & Maag Merki, 2010, zit. nach Maag Merki et al., 2014, S. 11) steht. Im Kontext der vorliegenden Forschungsarbeit muss dieses Verständnis dahingehend präzisiert werden, dass die Perspektive der Educational Governance zur Klärung der Forschungsfragen unter besonderer Berücksichtigung der politikwissenschaftlichen Aspekte eingenommen wird, da das Hochschulwesen Teil des Bildungswesens ist und das Hochschulwesen wiederum ein eigenes Politikfeld darstellt. Das Hochschulwesen kann demzufolge nicht aus dem politischen Kontext des Bildungswesens herausgelöst und isoliert betrachtet werden. Der Begriff der Educational Governance dient somit der präziseren Festlegung des Untersuchungsfelds.

Die beiden der vorliegenden Arbeit zugrunde gelegten Bezugsdisziplinen der Governance-Perspektive greifen zur Beschreibung von Mustern der Interdependenzbewältigung auf unterschiedliche sich teilweise überschneidende Klassifikationen von Ordnungs- und Verfahrensdisciplinen zurück. Diese Klassifikationen weisen eine grosse Heterogenität auf und sind neben den Bezugsdisziplinen auch abhängig vom Forschungsgegenstand, was im nachfolgenden Kapitel exemplarisch aufgezeigt werden soll.

5.2 Formen der Governance

Die Bestimmung dessen, welche Formen von Governance als universell gelten können, ist nicht eindeutig und hängt von den jeweiligen dahinterliegenden theoretischen Annahmen und Forschungsfragen ab. Wie bereits bei der Begriffsbestimmung werden je nach Disziplin verschiedene Akzente gesetzt, die zu Unterschieden in der Definition von Governance-Formen führen (von Blumenthal, 2014, S. 93). Nachfolgend werden zusätzlich zur traditionell-idealtypischen Typologie in exemplarischer Weise – und somit ohne Anspruch auf eine vollständige Übersicht – zwei Klassifikationssysteme vorgestellt, mit deren Hilfe sich verschiedene Formen von Governance abhängig von Erkenntnisinteresse und theoretischem Bezug systematisieren lassen.

5.2.1 Idealtypische Klassifikation von Governance-Formen

Die idealtypischen Governance-Formen „Markt“, „Hierarchie“ und „Netzwerk“ weisen unterschiedliche Hauptmerkmale auf. Im Kontext des Markts spielt der Preis die zentrale Rolle bei der Handlungskoordination und somit in Bezug auf das Zustandekommen des Tauschgeschäfts, bei dem zwischen Akteurinnen und Akteuren spezifisch definierte Leistungen ausgetauscht werden. Demgegenüber bilden in hierarchisch organisierten Strukturen Anweisungen das wichtigste Element. Arbeitnehmende und Arbeitgebende tauschen Arbeitsleistung gegen einen Lohn, wobei die Arbeitsleistung der Einzelperson als Teil der Gesamtorganisation unspezifisch ist. Im Unterschied zum Markt ist das Verhältnis zwischen den Akteurinnen und Akteuren in Hierarchien jedoch dauerhaft und nicht lose gekoppelt. Durch Arbeitsverträge werden der Arbeitsinhalt, der Umfang der Tätigkeiten sowie die Kontrollmechanismen der vorgesetzten Person geregelt, wobei bei nicht erwünschtem Verhalten Sanktionen eingeleitet werden. In Netzwerken wiederum spielt das Vertrauen eine besondere Rolle, da „Leistungen und Gegenleistungen nicht exakt quantifizierbar sind, häufig zeitlich auseinanderfallen und keine hierarchischen Weisungsrechte bestehen“ (Wald & Jansen, 2007, S. 98). Vertrauen entsteht gemäss Granovetter (1985) durch die Integration in vielschichtige und komplexe Beziehungsstrukturen, in denen die Geschichte der bisherigen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle für zukünftige Transaktionen spielt. Wald und Jansen (2007, S. 99) sprechen sich dafür aus, sämtliche Governance-Formen als Netzwerke zu betrachten, da Governance in der Realität ausschliesslich als Mischform vorliegt und die Akteurinnen und Akteure stets in multiple Beziehungen eingebettet sind.

5.2.2 Politikwissenschaftlich geprägte Klassifikation von Governance-Formen

Eine über die idealtypische Klassifizierung hinausgehende umfassende Analyse von *Governance-Formen* stammt erstens von Benz et al. (2007) die unter anderem zwischen den Formen „Hierarchie“, „Politischer Wettbewerb“, „Markt“, „Gemeinschaft“, „Netzwerke“, „Verhandlungen“, „Pfadabhängigkeit“, „Policy-Transfer und Policy-Diffusion“ und „Transformation“ unterscheiden, wobei festgehalten werden muss, dass nicht alle der aufgeführten Governance-Formen die gleiche Relevanz für die vorliegende Forschungsarbeit haben.

Unter dem Begriff der *Hierarchie* wird ein Ordnungs- bzw. Verfahrensprinzip verstanden, „das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen, oder

Organisationen beruht“ (Döhler, 2007, S. 46) und laut Max Weber durch „Regelhaftigkeit und Berechenbarkeit“ (Döhler, 2007, S. 46) gekennzeichnet ist. Hierarchisch geprägte Handlungen zielen unter anderem auf die Einschränkung bzw. auf die Unterbindung der Handlungsautonomie der untergeordneten Akteurinnen und Akteure (Börzel, 2008, S. 120). Innerhalb hierarchischer Strukturen werden häufig die Rahmenbedingungen festgelegt, unter denen Verhandlungen und Koordination zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren stattfinden (Scharpf, 1993, S. 22). Hierarchie stellt infolgedessen eine Voraussetzung für die nicht hierarchische Koordination in Verhandlungssystemen dar (Börzel, 2008, S. 125). Erfolgversprechend aus der Sicht der übergeordneten Akteurinnen und Akteure ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass bei einer Nichteinigung eine hoheitlich angeordnete Regelung erlassen werden kann, die jenseits der zwischen den Beteiligten diskutierten Verhandlungsalternativen liegt. Hierarchische Strukturen und hierarchische Koordination können daher auch einen Beitrag zur Selbstkoordination von Akteurinnen und Akteuren leisten (Börzel, 2008, S. 126).

Diese einigungsfördernden Mechanismen und Wirkungen, die sich aus dem Wissen ergeben, dass eine Intervention einer hierarchisch höhergestellten Instanz erfolgen kann, wenn sich die Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartner nicht einigen können, werden von Scharpf (1997, S. 197) unter dem Begriff „Schatten der Hierarchie“ konzeptionell gefasst. Hierarchie wird gemäss diesem Verständnis als wesentlicher Bestandteil von Staatlichkeit betrachtet, da der Aufbau der Exekutive wesentlich zur Funktionsfähigkeit des Staates und somit auch zur Wahrung des Demokratieprinzips beiträgt (Loschelder, 1988, S. 523). Schwierigkeiten entstehen dann, wenn die für die Einhaltung des Demokratieprinzips notwendige Legitimationskette ausser Kraft gesetzt wird. Dieses Phänomen zeigt sich beispielsweise, wenn sich hoch spezialisierte Verwaltungseinheiten verselbstständigen, weil die darin tätigen Expertinnen und Experten aufgrund ihrer besonderen Aufgaben nach möglichst hoher Autonomie streben. Als problematisch angesehen wird diesbezüglich, dass solche Verwaltungseinheiten anfälliger für externe Einflüsse seien als Verwaltungseinheiten, die in hierarchische Kontroll- und Aufsichtsmechanismen eingebunden sind (Döhler, 2007, S. 49).

Die Bedeutung von Hierarchie als Governance-Form wurde in der Governance-Forschung in den vergangenen Jahrzehnten jedoch relativiert. Dafür gibt es mehrere

Gründe. Zum einen wurde erkannt, dass der Vollzug von normativen Regelungen nicht mechanisch und unidirektional erfolgt, sondern mit Wechselwirkungen zwischen den Steuernden und den zu Steuernden zu rechnen ist. Zum anderen konnte gezeigt werden, dass der Abkopplungsprozess von spezialisierten Behörden auch durch eine hierarchische Wiedereinbindung nicht rückgängig gemacht werden kann. Darüber hinaus wurde konstatiert, dass die Effizienz von Arbeitsabläufen durch die Abschaffung hierarchischer Strukturen zugunsten von kooperativen Zusammenarbeitsformen gesteigert werden könne (Döhler, 2007, S. 50).

Die Governance-Forschung hat infolge dieser Erkenntnisse ein besonderes Augenmerk auf nicht hierarchische, das heisst auch auf deliberative Formen der Handlungskoordination gelegt, in deren Kontext unter anderem die kooperative Zusammenarbeit von staatlichen und nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren in formalisierten Handlungssystemen oder Netzwerken untersucht wurde (Börzel, 2008, S. 118). Diese Untersuchungen zeigten, dass in der öffentlichen Verwaltung ein Rückgang von hierarchischer Steuerung bzw. ein Verzicht darauf zu verzeichnen ist, mit dem die Hoffnung verbunden wurde, eine Lösung für Staatsversagen in bestimmten Politikfeldern herbeizuführen. Diese Hoffnung lässt sich auf die Annahme zurückführen, dass nicht staatliche Akteurinnen und Akteure, die die Zielgruppen des zu regulierenden Politikfeldes darstellen, durch einen rechtzeitigen Einbezug ihre Ressourcen und Interessen frühzeitig einbringen und dadurch einen Beitrag zur Problemlösung leisten können (Börzel, 2008, S. 118). Wenn von einem engen Verständnis von „Governance“ ausgegangen wird, könnte spezifische Forschung zur Governance-Form der Hierarchie angesichts der konstatierten sinkenden Bedeutung von staatlicher Steuerung zugunsten nicht staatlicher Handlungskoordination als nicht adäquat beurteilt werden. Dieser Position liesse sich jedoch entgegenhalten, dass gezeigt werden konnte, dass „hierarchische Organisations- und Verfahrensabläufe“ (Döhler, 2007, S. 46) nach wie vor von Belang sind und diese Ergebnisse auf eine dauerhafte Koexistenz von hierarchischen und kooperativen Formen hindeuten (von Blumenthal, 2014, S. 88).

Die zweite Governance-Form, die Benz et al. (2007) in ihrer Analyse identifiziert haben, bezieht sich auf den *politischen Wettbewerb* unter politischen Akteuren wie „Staaten, Regierungen, Parteien, Regionen, Kommunen oder Organisationen“, bei dem „Aufgaben bzw. Leistungen, Ämter oder Ressourcen“ (Benz, 2007c, S. 54) ins Zentrum rückt werden. Die Beteiligten orientieren sich dabei zwar an einem gemeinsamen Ziel, sind

jedoch von individuellen Interessen geleitet. Sich im Wettbewerb befindende Akteurinnen und Akteure schätzen ihren Erfolg bei der Zielerreichung in Abhängigkeit vom zu erbringenden Aufwand ein und vergleichen diesen mit dem Aufwand konkurrierender Akteurinnen und Akteure. Handlungskoordination erfolgt in Wettbewerbssituationen unter anderem durch wechselseitige Beobachtung und Anpassung, was sich in der Regel darin manifestiert, dass Akteurinnen und Akteure mit gesteigerten Anstrengungen auf erfolgreiches oder erfolgversprechendes Handeln anderer Wettbewerbsteilnehmender reagieren. Über diesen Koordinationseffekt hinaus ergibt sich ein weiterer Effekt, der darin besteht, dass Wettbewerbsergebnisse dann als optimal gelten, wenn es niemanden gibt, der ein besseres Ergebnis erzielt als seine Mitbewerberin oder sein Mitbewerber.

Wettbewerb setzt minimale Regelungsstrukturen voraus, damit die Beteiligten unter gleichen Bedingungen am Wettbewerb teilnehmen können (Benz, 2007c, S. 56). Im politischen Kontext unterscheidet Benz unterschiedliche Formen des Wettbewerbs: unter anderem „Wettbewerb um Ämter, Parteienwettbewerb“ und „Leistungswettbewerb“. Die Vergabe von politischen Ämtern basiert auf dem Wettbewerb unter Personen, Parteien und Verbänden. Durch die Konkurrenzsituation entsteht ein Mechanismus, „durch den eine unübersehbare Vielzahl individueller Interessen der Bürger in kollektiven Entscheidungen transformiert wird, die demokratische Legitimität beanspruchen können“ (Benz, 2007c, S. 57 f.). Diese Governance-Form ist in einer repräsentativen Demokratie besonders bedeutsam, weil auf diese Weise versucht wird, die Handlungen der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber dahingehend zu steuern, dass sie sich am Volkswillen orientieren. Leistungswettbewerb hat demgegenüber zum Ziel, den Output, das heisst die Qualität der Politik oder Verwaltung, zu verbessern. Die Ergebnissicherung erfolgt anhand vonseiten der Politik definierter Qualitätsindikatoren. Institutionen, die sich diesem Vorgehen verpflichten und an formalisierten Verfahren der Qualitätsprüfung teilnehmen, möchten Anerkennung oder Auszeichnungen für ihre Leistungen erhalten. Leistungswettbewerbe entstehen nicht zufällig, sondern werden von übergeordneten politischen oder unabhängigen Organisationen, zum Beispiel der OECD, initiiert. Sie entfalten laut Benz (2007c, S. 62 ff.) dann eine koordinierende Wirkung, wenn sie keinen Einfluss auf die Ressourcenverteilung haben.

Bei der dritten Governance-Form nach Benz et al. (2007), dem *Markt*, ist der Einfluss des Staates auf Individuen oder Gruppen als eher gering einzuschätzen (von Blumenthal, 2014, S. 93). Im Kontext des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs bezieht sich der Terminus „Markt“ auf den freien Tausch von Gütern, der zwischen Käuferin bzw. Käufer und Verkäuferin bzw. Verkäufer abgewickelt wird (Czada, 2007, S. 68).

Ebenfalls nur wenig reguliert ist die Governance-Form der *Gemeinschaft*. Von einer Gemeinschaft kann dann gesprochen werden, wenn Akteurinnen und Akteure ihnen wichtige Merkmale mit anderen Personen oder Personengruppen teilen. Gläser (2007, S. 89) zufolge verfügen Gemeinschaften aufgrund der Autonomie ihrer Mitglieder nur über eine geringe kollektive Handlungsfähigkeit, da in der Regel eine übergeordnete Instanz fehlt, die für die Gemeinschaft Entscheidungen trifft. Die kollektive Identifikation mit dieser Gemeinschaft wird als einziges Ordnungskriterium wahrgenommen, was in der Regel nur in Extremsituationen eine gemeinschaftliche Willensbildung ermöglicht. Obwohl Gemeinschaften aufgrund der hohen Autonomie der Mitglieder eine geringe kollektive Handlungsfähigkeit aufweisen, können sie Ordnungsleistung „für eine beliebig große Anzahl Mitglieder erbringen“ (Gläser, 2007, S. 91).

Netzwerke als fünfte von Benz et al. (2007) genannte Governance-Form werden in der Forschung nicht immer als eigenständige Governance-Form betrachtet, sondern teilweise auch als Mischform auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie aufgefasst (Wald & Jansen, 2007, S. 98). Es besteht jedoch Konsens darüber, dass Netzwerke durch kooperative Formen der Zusammenarbeit charakterisiert sind und die beteiligten Akteurinnen und Akteure auf der Grundlage von Verhandlungen gleichberechtigt und punktuell Entscheidungen treffen. In solchen Einigungsgesprächen können Normen und Rahmenbedingungen in positiver oder negativer Hinsicht handlungsleitend sein (von Blumenthal, 2010, S. 379). Vertrauen gilt in Netzwerken als vorherrschender Governance-Mechanismus (Wald & Jansen, 2007, S. 98). Dieser ist in Netzwerken insofern relevant, als die individuell erbrachten Leistungen, aber auch die Verletzung von Regeln schwer zu messen sind. In Netzwerken stehen neben ökonomischen Tauschbeziehungen weitere Beziehungsparameter im Zentrum. Dazu zählt beispielsweise die Erfahrung, die in der Vergangenheit mit den Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartnern in Bezug auf bestimmte Transaktionen gemacht wurden. Solche Erfahrungen spielen im Gegensatz zu anderen Governance-Formen bei der Ausgestaltung zukünftiger Transaktionen eine Rolle (Wald & Jansen,

2007, S. 98). Die Beschreibung von Beziehungsstrukturen erfolgt vor allem in denjenigen Bereichen der Politikwissenschaft, in denen die Erforschung von Policy-Netzwerken wie beispielsweise Parteien und Verbänden im Zentrum steht, methodisch durch Netzwerkanalysen. Neben der Erfassung von Netzwerkstrukturen befasst sich die Forschung unter anderem damit, wie die jeweiligen Strukturen in den einzelnen Politikfeldern die Entscheidungen der Akteurinnen und Akteure beeinflussen und inwieweit die Position innerhalb von Netzwerken einen Beitrag zur Entscheidungsfindung leistet (Wald & Jansen, 2007, S. 93 f.).

Die sechste Governance-Form der Klassifikation von Benz et al. (2007) ist die *Verhandlung*. Diese Form kommt zwischen gleichberechtigten Akteurinnen und Akteuren zum Tragen, die das Ziel verfolgen, im direkten Austausch mittels Forderungen, Angeboten und Argumenten zu einer Einigung zu gelangen (Benz, 2007d, S. 106), und auf diese Weise einen Beitrag zur Selbstorganisation eines Teilsystems leisten. Solche Verhandlungen finden häufig in komplexen Kontexten auf unterschiedlichen Ebenen statt. Eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss ist die grundsätzliche Bereitschaft, sich überhaupt auf diese Interaktion einzulassen (Mayntz, 1997, S. 249 f.). Für den Ausgang einer Verhandlung ebenfalls von Bedeutung sind deren Strukturen, die zum Beispiel die Anzahl der Beteiligten, die Entscheidungsregeln oder die Folgen des Scheiterns umfassen (Benz, 2007d, S. 113). Zusätzlich spielt jedoch auch Macht eine bedeutende Rolle, nämlich insofern, als sich die beteiligten Akteurinnen und Akteure in einer Position befinden müssen, die es ihnen erlaubt, glaubhaft mit dem Abbruch der Verhandlungen zu drohen, wenn diese in eine ungewünschte Richtung verlaufen. Formal sind die Interaktionspartnerinnen und Interaktionspartner zwar gleichgestellt, de facto sind jedoch diejenigen im Vorteil, die besser informiert sind oder über Ressourcen verfügen, die eingetauscht werden können. In sämtlichen Konstellationen ist gleichwohl von einer wechselseitigen Einflussnahme der Akteurinnen und Akteure auszugehen, weil diese ihre an die Gegenpartei gestellten Forderungen begründen und zu Vorschlägen, auf die sie nicht eintreten, Gegenvorschläge entwickeln müssen. Verhandlungsprozesse können eine gewisse Eigendynamik annehmen, die sich sowohl in eine progressive (Modi: Konsens, Kompromiss, Tausch) als auch in eine regressive (Modi: Verfestigung, Stillstand) Richtung entwickeln kann (Benz, 2007d, S. 110–113).

Die siebte Governance-Form, die Benz et al. (2007) herausgearbeitet haben, ist die *Pfadabhängigkeit*. Seinen Ursprung hat das Konzept in der Analyse der Verbreitung von Technologien, in denen gezeigt werden konnte, dass historisch zufällige und relativ unbedeutende Ereignisse dazu führen können, dass sich Technologien stark verbreiten, obwohl sie vielleicht ineffizient oder ungeeignet sind (Werle, 2007, S. 119). Dem Konzept der Pfadabhängigkeit liegt insofern ein kausales Verständnis zugrunde, als ein Pfad deterministisch begründet ist, die früheren Ereignisse jedoch zufällig geschehen sind (Werle, 2007, S. 129). Erklärt wird dieser Umstand mit kontinuieritätsfördernden Mechanismen der Selbstverstärkung wie beispielsweise steigenden Renditen (z.B. Verhältnis von Entwicklungsaufwand zu Verkaufszahlen) oder positiven Feedbacks (z.B. Nutzungserfahrungen, die zur Verbesserung eines Produkts führen können) (Werle, 2007, S. 121). Ein weiterer stabilitätsfördernder Mechanismus sind die Transaktionskosten für einen möglichen Wechsel. Je höher diese ausfallen, desto unwahrscheinlicher wird es, dass die Nutzerinnen und Nutzer das Angebot wechseln (David, 1986, S. 41).

In den Sozialwissenschaften wurde das zunächst vorwiegend durch die Neoklassik geprägte Konzept der Pfadabhängigkeit mit Blick auf institutionelle Phänomene adaptiert und weiterentwickelt. Einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Konzepts leistete unter anderem North (1990), der als ein Vertreter des Neoinstitutionalismus gilt. Er beschäftigte sich vor allem mit Mechanismen, die institutionellen Wandel begünstigen bzw. verhindern. Grundsätzlich stellte er fest, dass institutioneller Wandel permanent stattfindet und dieser auch dazu beitragen könne, dass sich ineffiziente und ungeeignete Institutionen weiter stabilisieren können. Der Grund dafür besteht darin, dass Systeme eine gewisse Veränderungsresistenz aufweisen, die häufig nur zu partiellen Anpassungen führen. Wandel ist dann möglich, wenn sich externe Einflüsse ändern (z.B. Änderung der Gesetzeslage) und wenn auf der Ebene der Organisation und somit auch auf der Ebene des Individuums Lernprozesse (z.B. Wandel von Handlungsorientierungen) stattfinden. Dabei spielen die Fähigkeit, rationale Entscheidungen zu treffen, sowie die Höhe der Transaktionskosten für einen Wandel eine wesentliche Rolle (North, 1993, S. 38 ff.).

Über die Erklärung hinausgehend, dass Ereignisse aufgrund von teilweise unbedeutenden exogenen Faktoren in der Vergangenheit ausgelöst wurden, und in Ergänzung zur Bedeutung kultureller Faktoren in Bezug auf die Wandlungsfähigkeit von

Systemen hat Mahoney (2000, S. 517) eine Typologie von Erklärungen zu institutioneller Reproduktion bzw. institutionellem Wandel erstellt (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Typologie zur Erklärung von institutioneller Reproduktion und institutionellem Wandel nach Mahoney (2000, S. 517)

	Utilitaristische Erklärung	Funktionale Erklärung	Machtbasierte Erklärung	Legitimations-erklärung
Mechanismus der Reproduktion	Rationale Nutzenerwägung der Akteurinnen und Akteure	Funktionserfüllung für ein System	Unterstützung durch Eliten	Moralische Verpflichtung
Potenzielle Suboptimalität der Institution	Weniger effizient als ursprünglich verfügbare Alternativen	Weniger funktional als ursprünglich verfügbare Alternativen	Stärkung einer ursprünglich untergeordneten Gruppe	Weniger wertkonform als ursprüngliche Alternativen
Mechanismus des Wandels	Zunehmender Wettbewerbsdruck; Lernprozesse	Exogener Schock transformiert Systemerfordernisse	Schwächung der Elite; Stärkung Untergeordneter	Wandel individueller Wertvorstellungen

Neben den zuvor dargelegten Mechanismen der Reproduktion von Stabilität bzw. des Wandels und den darin zum Ausdruck kommenden utilitaristischen und funktionalen Erklärungen werden in Mahoneys Typologie auch macht- und legitimationsbasierte Erklärungen einbezogen. In macht-basierten Erklärungen wird Reproduktion auf die Unterstützung durch Eliten und Wandel auf eine Schwächung der Eliten zugunsten von Untergeordneten zurückgeführt. Demgegenüber wird in Legitimationserklärungen mit moralischer Verpflichtung argumentiert, wenn es darum geht, Reproduktion zu erklären. Der Wandel individueller Wertvorstellungen ist gemäss Mahoney eine Voraussetzung für den Wandel von Institutionen.

Neuere Sichtweisen auf die Mechanismen der Pfadabhängigkeit verwerfen gar den ursprünglichen Ansatz, der wie bereits ausgeführt besagt, dass zufällige historische Ereignisse weitere Entwicklungen in dem eingeschlagenen Pfad begünstigen. Vielmehr wird postuliert, dass Pfade durch bewusste Entscheidungen verlassen und danach neue Pfade eingeschlagen werden können. Dahinter steht das Bild eines dynamischen Unternehmertums, das sich nicht nur auf Wirtschaftsunternehmerinnen und Wirtschaftsunternehmer bezieht, sondern auch auf politische Unternehmerinnen und Unternehmer (Werle, 2007, S. 128 f.). Einer der Hauptkritikpunkte an den ersten

konzeptionellen Überlegungen zur Pfadabhängigkeit betrifft die damit einhergehende konservative Sichtweise auf Wandlungsmöglichkeiten von Institutionen. Im Zuge der Weiterentwicklung des Konzepts konnte gezeigt werden, dass Pfadabhängigkeit nicht gezwungenermassen Stillstand bedeutet und Wandel nicht nur ausschliesslich durch exogene Einflüsse erfolgt, sondern dass auch bewusstes Handeln von individuellen und kollektiven Akteurinnen und Akteuren dazu führen kann, dass eingeschlagene Pfade verlassen und neue betreten werden (Werle, 2007, S. 129).

Die achte von Benz et al. (2007, S. 132) dargelegte Governance-Form bilden *Policy-Transfer* und *Policy-Diffusion*. Die beiden Konzepte haben Gemeinsamkeiten, weisen jedoch auch Unterschiede auf. So teilen beide die Annahme, dass Innovationen bzw. Politikinhalt über Akteurinnen und Akteure bzw. über soziale Systeme in andere politische Systeme weitergetragen werden (Holzinger, Jörgens & Knill, 2007, S. 13). Das heisst, die Beteiligten stehen zueinander in Beziehung. Die Mechanismen des Transfers bzw. der Diffusion beruhen mindestens auf gegenseitiger Beobachtung, wenn nicht sogar auf einseitiger oder wechselseitiger Anpassung (vgl. Governance-Form „Verhandlung“). Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass sich die Forschung zu beiden Untersuchungssträngen mit den Prozessmustern befasst, die mehrheitlich die dichotome Ausprägung „punktuell“ oder „stetig“ aufweisen (Lütz, 2007, S. 133). Stetige Prozessmuster treten dann in den Vordergrund, wenn Akteurinnen und Akteure „normative, kognitive oder kulturelle Orientierungen“ (Lütz, 2007, S. 133) teilen und wenn kollektiv festgelegt wird, Policies zu übernehmen und sich anderen Akteurinnen und Akteuren über- bzw. unterzuordnen.

Die Unterschiede zwischen Policy-Transfer und Policy-Diffusion zeigen sich unter anderem in unterschiedlichen Analysefoki und Analyseebenen. Während in der Diffusionsforschung häufig die Verbreitung von Policy-Innovationen hinsichtlich ihres Ausbreitungsgrads über die Zeit hinweg auf der Makroebene im Zentrum steht, wird bei der Untersuchung von Policy-Transfer die intentionale Policy-Verbreitung auf der Mikroebene, das heisst mit Blick auf die Transferakteurinnen und Transferakteure als Individuen, in den Fokus gerückt (Holzinger et al., 2007, S. 17). Policy-Transfer impliziert jedoch keine blosser Konvergenz der Politikinhalt. Vielmehr bestehen Abstufungen, die von einer vollständigen Kopie eines Programms ohne Änderung über Angleichung im Sinne eines Best-Practice-Beispiels oder die Kombination verschiedener Beispiele aus

mehreren Gebietskörperschaften bis hin zur einfachen Inspiration reichen (Lütz, 2007, S. 135 f.).

Resümierend lässt sich gemäss Holzinger et al. (2007, S. 13) festhalten, dass beide Mechanismen durch die Anwendung „weicher“ Formen der Angleichung wie Kommunikation, Information und Lernen geprägt sind. Policy-Transfer und Policy-Diffusion stellen jedoch weder ein einheitliches Theoriekonzept noch eine distinkt abgrenzbare Analysekategorie dar. Ein Grund dafür besteht darin, dass insbesondere Policy-Transfer nur schwer von anderen Formen des Policy-Makings im Sinne eines sequenziellen Prozesses, in dessen Verlauf Politiken formuliert und umgesetzt werden (Schubert, 2014, S. 98), zu unterscheiden ist. Eher besteht laut Lütz (2007, S. 142) das Potenzial, beide Forschungsstränge mit der Governance-Perspektive zu verknüpfen, indem zeitliche Abläufe und auftretende Koordinationsmuster von Transfer- und Diffusionsprozessen vor dem Hintergrund von auftretenden Governance-Formen analysiert werden.

Die neunte und letzte Governance-Form, die von Benz et al. (2007, S. 144) aufgeführt wird, ist die *Transformation*. Die Analyse von politischen Transformationsprozessen erfolgt in der Regel aus zwei Forschungsperspektiven. Aus der ersten Perspektive werden Transitionsprozesse, das heisst Prozesse des Regimewechsels von autoritären zu demokratischen Staatsformen, untersucht. Diese Transition geht häufig mit einer Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen in einem Staat einher, weshalb solche Veränderungen in den Fokus des Untersuchungsinteresses gerückt werden. Die zweite Forschungsperspektive richtet ihren Blick demgegenüber auf die Transformationsprozesse, das heisst konkret auf die „Begleitumstände und die Bedingungsfaktoren für erfolgreiches ‚Regieren‘ in der Folgephase des Regimewechsels“ (Lauth, 2007, S. 144). In diesem Zusammenhang werden die Stabilität und die Qualität der demokratischen Steuerungsfähigkeit sowie wie die Leistungsfähigkeit des politischen Systems allgemein und der Teilbereiche der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und der Sozialpolitik im Besonderen untersucht.

5.2.3 Soziologisch geprägte Klassifikation von Governance-Formen

Das zweite Beispiel für eine Kategorisierung von Governance-Formen, die über die in Kapitel 5.2.1 dargelegten Idealtypen hinausgeht, bildet der eher systemtheoretisch geprägten Ansatz von Kooiman (2003), mit dem vor allem Beziehungsgeflechte untersucht werden (vgl. Abb. 2).

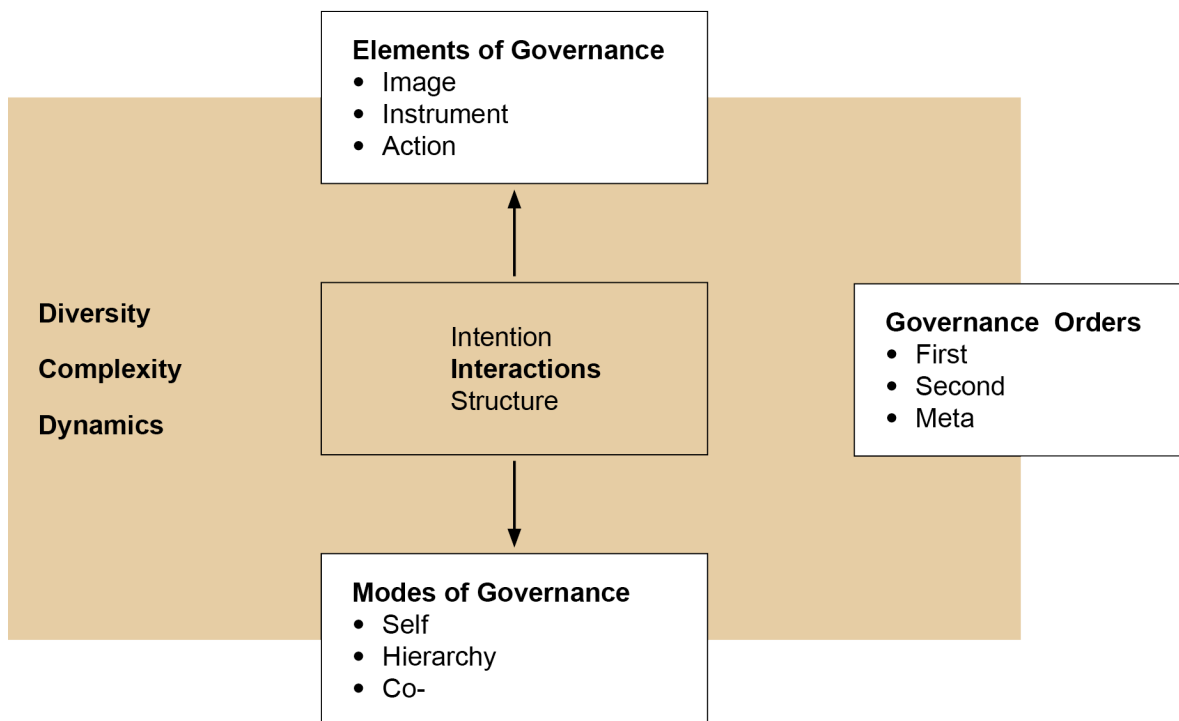


Abbildung 2: Governance-Modell nach Kooimann (2008, S. 4)

Unter Beziehungsgeflechten versteht Kooiman Gebilde, die sich fortlaufend gegenseitig beeinflussen. Diesem Analysefokus entsprechend stehen Interaktionen („Interactions“) im Zentrum des Modells, die von den Akteurinnen und Akteuren, ihren Absichten („Intention“) und den Strukturen, in die sie eingebettet sind, („Structure“) geprägt werden. Diese Interaktionen wiederum beeinflussen ihrerseits die Absichten der Akteurinnen und Akteure sowie die Struktur (Kooiman, 2003, S. 11 f.). Unter dem Begriff der Struktur fasst Kooiman materielle, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen und Kontexte zusammen, in denen Interaktion zustande kommen kann und Effekte erzeugt werden (Kooiman, 2003, S. 15).

Bezogen auf die Governance-Formen („Modes of Governance“) unterscheidet Kooiman zwischen den Modi „Self-Governance“, „Co-Governance“ und „Hierarchical Governance“, die er als Interaktionsformen auffasst. Diese geben Aufschluss über die Möglichkeiten der Steuerung bzw. des Regierens, das heisst über „Governability“, und lassen sich auf den Ebenen erster, zweiter und dritter Ordnung beobachten („Governance Orders“; Kooiman, 2003, S. 9). Auf der Ebene erster Ordnung bezieht sich die Interaktion auf eine Problemdefinition und auf die damit verbundene Problemlösung (von Blumenthal, 2014, S. 94). Die Aktivitäten und Massnahmen können innerhalb eines relativ eng definierten Rahmens durchgeführt werden. Die Akteurinnen und Akteure sollen vorwiegend administrativen Interessen gerecht werden und werden daher häufig top-down einbezogen. Das übergeordnete Ziel besteht darin, grösstmögliche Effektivität zu erreichen (Walk, 2008, S. 62). Auf der Ebene zweiter Ordnung werden institutionelle Arrangements herausgebildet. Unter dem Begriff „Institution“ werden in diesem Zusammenhang Vereinbarungen, Regeln, (Routine-)Abläufe, Rechte, Gesetze und Verordnungen, Programme, Überzeugungen, Rollen und Organisationen verstanden, die in Form von alltäglichen Interaktionen konstituiert werden und die Handlungsgrundlage bilden. Auf der Ebene dritter Ordnung – von Kooiman auch „Metagovernance“ genannt – wird die Governance der Governance in den Blick genommen (von Blumenthal, 2014, S. 94). Ebenfalls einbezogen werden diesbezüglich die Herausbildung von Leitbildern und Werten und die ethischen Normen, denen die Akteurinnen und Akteure folgen (Walk, 2008, S. 61 f.).

Bei den Elementen der Governance („Elements of Governance“) unterscheidet Kooiman zwischen Vorstellungen („Images“), Instrumenten („Instrument“) und Handlungen („Action“). Das Element „Images“ ist inhaltlich sehr heterogen und vielfältig konzipiert: „All sorts of inner and outer data can be part of a governing image: visions, knowledge, facts, judgments, presuppositions, wishes, goals, hypotheses, theories, convictions and even metaphors or parables“ (Kooiman, 2003, S. 29). Solche Vorstellungen beziehen sich nicht nur auf spezifische Handlungsformen, sondern sie enthalten auch grundlegende Annahmen über die Gesellschaft, über den Menschen und über Regierungsformen. Das zweite Element bezieht sich auf die Instrumente, mit denen Vorstellungen und Handlungen verknüpft werden. Die Bandbreite der zur Beeinflussung von gesellschaftlichen Interaktionen eingesetzten Instrumente reicht gemäss Kooiman von „weich“ (z.B. Information, Gruppendruck) bis „hart“ (verbindliche Regelungen), wobei die Wahl der Instrumente auch von der Position der einsetzenden Akteurin bzw. des

einsetzenden Akteurs abhängt und zudem vom Willen, den Manifestationen dieser Instrumente Folge zu leisten (Kooiman, 2003, S. 45). Das dritte Element, die Handlungen, beinhaltet die konkrete Implementierung bzw. die Durchsetzung von Politikinhalt (häufig basierend auf bestimmten Vorstellungen) mittels festgesetzter Richtlinien. Dieses Vorgehen versteht Kooiman als Routineangelegenheit. Es kann jedoch vorkommen, dass die Zielgruppen durch die Implementierung von Politikinhalt in eine neue Richtung gelenkt werden sollen (z.B. durch die Neu- bzw. Redefinition von Politikinhalt), was auf Widerstand stossen kann. Umgekehrt besteht überdies die Möglichkeit, dass die Implementierung von Politikinhalt reaktionär vonstattengeht. Dies ist dann der Fall, wenn die entscheidenden Impulse zu einem früheren Zeitpunkt von der Zivilgesellschaft oder vom Markt ausgingen. Hierbei handelt es sich deshalb nicht um eine Aktion, sondern um eine Reaktion (Kooiman, 2003, S. 62 ff.). Damit die Ergebnisse einer Analyse die Realität möglichst authentisch abzubilden vermögen, sind sämtliche Elemente des Modells von Kooiman vor dem Hintergrund einer diversen, komplexen und dynamischen Situationslogik zu betrachten.

5.2.4 Fazit

Allen drei exemplarisch vorgestellten Klassifikationen, einschliesslich der idealtypischen Typologie, die ganz zu Beginn erläutert wurde, ist gemein, dass sie mehrheitlich³⁴ Governance-Formen in hierarchischen und kongenialen Beziehungssystemen oder solchen, die durch Wettbewerb bzw. Konkurrenz bestimmt sind, analytisch fassen, wenngleich diese Formen leicht unterschiedlich definiert werden (Robichau, 2011, S. 121 ff.). Jenseits dieser definitorischen Nuancen rücken jedoch in allen Ansätzen die beteiligten Akteurinnen und Akteure, ihre Interaktionsformen sowie der Kontext, in dem sie interagieren, ins Blickfeld der Analyse. Die Wahl einer bestimmten Typologie ist daher stark von der Fragestellung und vom Untersuchungsgegenstand abhängig. Die vorliegende Arbeit orientiert sich an der politikwissenschaftlichen Strukturierung der Governance-Formen von Benz et al. (2007), da diese neben hierarchischen Governance-Formen und Formen, die auf Verhandlung beruhen, auch weitere wichtige

³⁴ Eine Ausnahme bildet das Modell von Kooiman (2003), in dessen Konzeption „Markt“ keine eigene Governance-Form darstellt. Vielmehr wird der Markt als Akteurskonstellation aufgefasst, die Einfluss auf die Implementation von Politiken haben kann.

Governance-Formen berücksichtigt, mit denen dynamische Aspekte von Wandel abgebildet werden können.

Für die Analyse der mit der Erarbeitung und Implementierung des HFKG einhergehenden Prozesse von besonderer Bedeutung sind zusätzlich zu den beiden bereits genannten Formen „Hierarchie“ und „Verhandlung“ auch der politische und der marktwirtschaftliche Wettbewerb sowie das Konzept der Pfadabhängigkeit. Die Governance-Form „Hierarchie“ ist erstens deshalb bedeutsam, weil private Akteurinnen und Akteure aufgrund der föderalistisch geprägten Struktur des Schweizer Hochschulsystems und der Regulierungskompetenz des Staates (vgl. Kap. 2) eine eher untergeordnete Rolle spielen. Zweitens und mit der Rolle des Staates im Hochschulwesen einhergehend, stellt das HFKG eine normative Regelung dar, in der Bund und Kantone die Rahmenbedingungen für einen gesamtschweizerischen Hochschulraum festgelegt haben. Auf dieser Grundlage wurden neue hochschulpolitische Organe geschaffen, die teilweise mit rechtssetzenden Kompetenzen versehen wurden. Die Entscheidungen, die in diesen Organen getroffen werden, basieren unter anderem auf Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren, weshalb dieser Governance-Form ebenfalls eine zentrale Funktion zukommt.

Die Governance-Form des politischen Wettbewerbs manifestiert sich zuerst in der Phase der Aushandlung der Gesetzesinhalte, insbesondere bei der Bestimmung, welche Akteurinnen und Akteure in welcher Art und Weise in den jeweiligen hochschulpolitischen Organen vertreten sein sollen und welche Kompetenzen ein Organ haben soll. Auch bei der Umsetzung des Gesetzes auf den Ebenen von Bund und Kantonen können sich Formen des politischen Wettbewerbs zeigen, zum Beispiel dann, wenn Zielgruppen in ihrer Auslegung von bestimmten Inhalten den Intentionen des Gesetzgebers widersprechen und somit Kalibrierungen notwendig werden. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb im engen Sinne kommt im Hochschulkontext nicht vor, da es sich in diesem Politikfeld um einen Quasimarkt handelt, der nicht den Spielregeln eines freien Marktes unterliegt. Der Staat reguliert diese öffentliche Dienstleistung, indem er verbindliche Rahmenbedingungen festlegt. Auf die Verhältnisse eines Quasimarkts übertragen ist die Governance-Form des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs jedoch trotzdem bedeutsam, weil im Hochschulkontext ein quasimarktwirtschaftlicher Wettbewerb um Bundesbeiträge, Forschungsstandorte, Forschungsgelder, Forschende und Studierende besteht.

Die Governance-Form „Netzwerke“ wird im Kontext der vorliegenden Fragestellung nicht als eigenständige Governance-Form betrachtet und deswegen auch nicht näher beleuchtet, da es in der vorliegenden Arbeit nicht um die Erforschung von Policy-Netzwerken in Verbänden oder um personenzentrierte Netzwerke innerhalb von hochschulpolitischen Organen geht. Netzwerke werden vielmehr als Mischform zwischen Markt und Hierarchie aufgefasst, deren Repräsentantinnen und Repräsentanten sich im Kontinuum entweder näher am Pol „Markt“ (Verbände wie die Organisationen der Arbeitswelt, oder der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz) oder am Pol „Hierarchie“ (Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen der Hochschulen) verorten lassen.

Im Gegensatz zu Netzwerken kommt der Governance-Form der Pfadabhängigkeit in der vorliegenden Studie wiederum eine zentrale Funktion zu, da historische Gegebenheiten und gegenwartsbezogene Entwicklungen mithilfe dieses Konzepts in ein Kausalverhältnis gestellt und Mechanismen der Kontinuitätsförderung bzw. des Wandels beschrieben werden können. Keine Rolle spielen hingegen die Governance-Formen „Policy-Transfer“ und „Policy-Diffusion“ sowie „Transformation“, weil sich das Forschungsinteresse aus dieser Perspektive auf den Vergleich mehrerer Nationalstaaten bezöge bzw. fundamentale Regimewechsel innerhalb eines Nationalstaats in den Blick nähme. Ebenfalls von untergeordneter Bedeutung ist die Governance-Form „Gemeinschaft“, da sich der Fokus der vorliegenden Studie auf die Steuerung und die Koordination durch verbindliche Regelungen und somit vorwiegend (aber nicht nur) auf politische Akteurinnen und Akteure richtet und Gruppen wie zum Beispiel die akademische Gemeinschaft nicht zur untersuchten Akteurskonstellation gehören.

Obwohl der vorliegenden Studie die Klassifikation von Benz et al. (2007) als Referenzrahmen zugrunde gelegt wurde, soll die Bezugnahme auf diese analytische Unterscheidung von Governance-Formen nicht implizieren, dass angenommen wird, die verschiedenen Formen kämen ausschliesslich isoliert, das heisst „in Reinform“, vor. Vielmehr wird auch in dieser Hinsicht Benz et al. (2007) gefolgt und angenommen, dass Governance-Formen auch in Kombination, das heisst in sogenannten „Governance-Regimes“ auftreten können (Trute, Kühlers & Pilniok, 2007, S. 248 f.).

5.3 Instrumente der Governance

Insbesondere bei der Analyse von Governance-Wandel spielen die Instrumente, mit denen intentional versucht wird, auf bestimmte Zielgruppen Einfluss zu nehmen, eine wesentliche Rolle. Im Folgenden werden daher unterschiedliche Klassifikationen von Governance-Instrumenten dargestellt und es wird erläutert, welche sich für die Zwecke der vorliegenden Studie eignen.

Der instrumentellen Sichtweise kommt bei der Untersuchung von Steuerung und Policy-Wandel eine grosse Bedeutung zu, weil sie es ermöglicht, die von der Politik eingesetzten Steuerungsinstrumente als Manifestationen politischer Strukturierungsabsichten zu erforschen (Lehmann, 2013, S. 76). Der Ursprung dieses Zugangs liegt in der Implementationsforschung, die sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern Reformziele des Gesetzgebers umgesetzt werden können (Schubert, 1991, S. 82). Die Politik verfügt zur Umsetzung ihrer Ziele über verschiedene Steuerungsinstrumente, „definiert als Techniken, Wege und Verfahrensweisen, mit denen der Staat absichtsvoll gesellschaftliche Prozesse beeinflusst“ (Braun & Giraud, 2014, S. 179), worauf die gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure in bestimmter Weise reagieren (Schubert, 1991, S. 172). Werden bei der wissenschaftlichen Analyse die Steuerungsinstrumente in den Fokus gerückt, kann Handlungskoordination in Steuerungsprozessen als „Wechselwirkung von Strukturen und Interaktionen“ (Benz et al., 2007, S. 21) verstanden werden.

Bisher vermochte sich kein allgemeingültiges Raster zur Klassifikation von Instrumenten durchzusetzen (Knill & Tosun, 2015, S. 132). Ein möglicher Ansatz findet sich bei Göhler, Höppner und De La Rosa (2009), die zwischen „harten“ und „weichen“ Instrumenten unterscheiden, wobei sich diese Einteilung auf die hierarchische Durchsetzbarkeit bezieht. Die Wahrscheinlichkeit, durch den Einsatz weicher Instrumente wie beispielsweise Empfehlungen politische Ziele durchsetzen zu können, ist wesentlich geringer als bei harten Instrumenten, das heisst bei der Verankerung in einem Gesetz oder in einer Verordnung. Während sich harte Steuerungsinstrumente in vertikaler Machtausübung manifestieren, zielen weiche Steuerungsinstrumente eher auf eine horizontale Machtausübung (Göhler, 2010, S. 37 f.). Mit Blick auf die Wirkungsanalyse von bestimmten Steuerungsinstrumenten eignet sich diese Klassifikation allerdings kaum, da der Fokus eher auf Durchsetzungsvoraussetzungen und Durchsetzungsmechanismen liegt. Darüber hinaus wird dem der Governance-

Perspektive inhärenten erweiterten Steuerungs begriff in dieser Unterscheidung nicht ausreichend Rechnung getragen, was diesen Zugang als eher ungeeignet erscheinen lässt (Lehmann, 2013, S. 78).

Als Alternative zur Klassifikation von Göhler et al. (2009) schlagen Knill und Tosun (2015, S. 132) ein drei Klassen umfassendes Ordnungssystem vor, mit dessen Hilfe Steuerungsinstrumente in der Politikfeldanalyse unterschieden werden können: (1) Instrumente, die Verhaltensänderungen vorschreiben; (2) Instrumente, die negative oder positive Anreize für gewünschtes Verhalten setzen, und (3) Instrumente, die Kapazitäten für eine effektive Implementation zur Verfügung stellen. Dieser Klassifikation liegt eine Unterscheidung zwischen *internen* und *externen* sowie *direkten* und *indirekten Instrumenten* zugrunde, die auch von anderen Autorinnen und Autoren als Analyseheuristik verwendet wird. Von einem Innenbezug der Instrumente wird dann gesprochen, wenn sich die politischen Instrumente auf die „Regelung der Regelungsstruktur“ (Lehmann, 2013, S. 77) beziehen, das heisst, wenn politische Entscheidungen innerhalb des „politisch-administrativen Systems“ (Lehmann, 2013, S. 77) durch- bzw. umgesetzt werden müssen. Ein Aussenbezug von politischen Instrumenten liegt hingegen dann vor, wenn das Verhalten der Adressatinnen und Adressaten mithilfe ebendieser Instrumente gesteuert werden soll (Schubert, 1991, S. 172). Da sich diese beiden Instrumententypen in der Praxis immer wieder wechselseitig aufeinander beziehen bzw. Rückkopplungen stattfinden (Schubert, 1991, S. 164), ist die Klassifikation als idealtypisch anzusehen.

Die Grundlage des zweiten Klassifikationskriteriums – „direkt“ vs. „indirekt“ – bildet die Annahme, dass die Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns durch den Staat auf direkte oder indirekte Weise erfolgen kann. Ausdruck direkter Steuerungsinstrumente sind Regularien in Form von Gesetzen, Erlassen, Anordnungen oder anderen Vorschriften mit rechtlicher Bindung. Der Einsatz dieses Instrumententyps ist durch hierarchische Verhältnisse zwischen dem Gesetzgeber und den Adressatinnen und Adressaten geprägt. Dies zeigt sich darin, dass die Legislative die Umsetzung von normativen Vorgaben durch den Einsatz bestimmter Massnahmen durchsetzen kann. Braun und Giraud (2014, S. 182) unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen direkter regulativer Politik einerseits und Hoheitsrechten des Staates bzw. dem Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen andererseits. Zu den Hoheitsrechten zählen beispielsweise Verteidigungsrechte, Aussenbeziehungen, Polizei, Justiz,

Steuererhebung und Finanzrechte. Die Ausführung dieser Rechte obliegt der Verwaltung und wird durch die Volksvertreterinnen und Volksvertreter in den Parlamenten kontrolliert. Gleichzeitig stellt der Staat Dienstleistungen bereit, die von Privaten nicht oder nur unzureichend angeboten werden können. Dazu zählen Angebote in den Bereichen von Bildung, Kultur, Gesundheit, Forschung oder Infrastruktur, die der Staat entsprechend (grund)finanziert. Indem der Staat die Handlungsfelder direkt reguliert, übernimmt er die Verantwortung für die Bereitstellung bestimmter Güter oder Dienstleistungen. Die Akteurinnen und Akteure, an die damit zusammenhängende Aufgaben delegiert werden, sind dazu verpflichtet, einem vom Staat festgelegten Kosten-Nutzen-Kalkül zu entsprechen.

Bei der Analyse von staatlicher Steuerung ist der Aspekt der Finanzierung von besonderer Bedeutung. Vor dem Hintergrund der Einführung neuer Verwaltungsparadigmata, die dem Konzept des New Public Management entsprechen, und der damit verbundenen Dezentralisierung staatlicher Steuerung auch im Hochschulbereich, erscheint es Lehmann folgend (2013, S. 79 f.) sinnvoll, diese Form der staatlichen Finanzierung von Dienstleistungen unter den direkten Steuerungsinstrumenten zu subsumieren. Das direkte Instrument der Finanzierung zeigt sich im Hochschulkontext entweder in Form von Direktzahlungen des Bundes und der Kantone oder in Form von normativen Regelungen zur Forschungsfinanzierung. Der Einsatz dieser Instrumente ist jedoch nicht notwendigerweise an den Staat gebunden. Auch staatsnahe bzw. quasistaatliche Akteurinnen und Akteure, denen der Staat bestimmte Kompetenzen übertragen hat, können Kontroll- und Standardisierungsaufgaben übernehmen (Braun & Giraud, 2014, S. 198). Dazu zählen beispielsweise Akkreditierungsagenturen, die von der Politik legitimiert werden, bestimmte Aufgaben anstelle des Staates zu übernehmen. Diesbezüglich findet sich unter anderem bei Pierson (1996, S. 107) jedoch die kritische Überlegung, dass solche quasistaatlichen Akteurinnen und Akteure durch die Aufgabendelegation das Eigeninteresse entwickeln könnten, ihr weiteres Bestehen zu sichern, und daher bestrebt seien, sich selbst zu legitimieren.

Insgesamt betrachtet besteht ein bedeutsamer Vorteil des Einsatzes direkter regulativer Steuerungsinstrumente in den überschaubaren Kosten, die mit ihrer Formulierung einhergehen. Im Gegensatz dazu stehen jedoch die hohen Kosten bei der Implementierung, Kontrolle und Sanktionierung, da sich die Zielgruppen den

Massnahmen ganz oder teilweise entziehen können. Dadurch, dass der Einsatz direkter Instrumente mit Zwang verbunden ist, wird die Legitimation dieser Verfahren zunehmend schwieriger, da die Bevölkerung in politische Prozesse involviert werden möchte. Die eingeforderte Partizipation wird gegenwärtig vermehrt durch deliberative Verfahren, das heisst durch indirekte Steuerungsinstrumente, sichergestellt (Braun & Giraud, 2014, S. 198 f.), deren Einsatz Ausdruck eines Politikwandels weg von einem interventionistischen und hin zu einem kooperativen Konzept von Staatlichkeit ist (Mayntz, 1997, S. 268).

Im Zusammenhang mit indirekten Steuerungsinstrumenten haben Braun und Giraud (2014, S. 182) drei Grundtypen vorgeschlagen: *Strukturierung* (prozedurale Steuerung), *Überzeugung* und *Finanzierung*. Mithilfe dieser Steuerungsmittel wird zwar das Ziel verfolgt, die Selbstverwaltung der einzelnen Politikbereiche zu stärken, die Zugangs- und Beteiligungsrechte sowie die Entscheidungsverfahren werden jedoch nach wie vor von staatlicher Seite festgelegt (Lehmann, 2013, S. 80 f.). Allen drei Typen ist gemein, dass deren Inanspruchnahme bzw. Anwendung durch Freiwilligkeit gekennzeichnet ist. Es handelt sich daher häufig um „Angebote“ oder „Appelle“, die entweder genutzt bzw. befolgt oder aber ignoriert werden können, wobei eine Intention der Politik darin besteht, durch den Einsatz dieser Instrumente Lernprozesse in Gang setzen zu können (Braun & Giraud, 2014, S. 187).

Mit dem Instrument der Strukturierung wird die Absicht verbunden, die Adressatinnen und Adressaten durch die zur Verfügung gestellten institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen zu bestimmten Verhaltensweisen zu bewegen (Braun & Giraud, 2014, S. 187 f.). Um Kooperations- und Aushandlungsprozesse zu unterstützen oder bestimmte Zwänge und Abhängigkeiten zu etablieren, legt der Staat bestimmte Handlungsspielräume in der Ablauforganisation fest (prozedurale Steuerung). Zu diesem Zweck werden Verhandlungssysteme durch Institutionalisierungen strukturiert, die in der Regel nicht von kurzfristiger Dauer sind, sondern sich durch Stabilität auszeichnen (Mayntz, 1997, S. 280). Konkrete politische Inhalte spielen diesbezüglich hingegen kaum eine Rolle. Die Zusammenarbeit in strukturierenden Handlungsräumen unterscheidet sich insofern von derjenigen in Politiknetzwerken (vgl. Kap. 5.2), als sie kaum von informellen Prozedere geprägt ist und sich in Gefügen bewegt, die nur schwer aufzulösen sind. Gleichwohl stellen institutionalisierte Verhandlungsräume keine

Alternative zu Politiknetzwerken dar. Vielmehr sind diese beiden Formen der Zusammenarbeit oft miteinander verschränkt (Mayntz, 1997, S. 282).

Instrumente, die dem zweiten von Braun und Giraud (2014, S. 185 f.) genannten Typus, das heisst der Überzeugung, angehören – zum Beispiel Information, politische Werbung, Appelle, Kampagnen, Studien- und Forschungsberichte oder Benchmarking –, kommen dann zum Einsatz, wenn Akteurinnen und Akteure auf „sanfte“ Art und Weise dazu bewegt werden sollen, sich einer erwarteten Haltung anzuschliessen (Lehmann, 2013, S. 82). Das zentrale Mittel, um andere Personen(gruppen) von einer bestimmten Meinung zu überzeugen, ist die Information. Diesem Steuerungsinstrument kommt die Funktion zu, entweder die eigene Position in politischen Aushandlungsprozessen zu stärken oder durch die Strukturierung einer Debatte zur Erreichung eines möglichst weitreichenden Konsenses beizutragen (Braun & Giraud, 2014, S. 185 f.). Insbesondere Instrumente wie Studien- bzw. Forschungsberichte oder Benchmarking dienen demgegenüber dem Zweck, die politische Diskussion zu objektivieren, wobei sie für den Staat gleichzeitig eine Legitimationsfunktion übernehmen. Infolge dieses Zusammenhangs sind eine zunehmende Verflechtung und eine Interdependenz zwischen Politik und Wissenschaft zu beobachten. Die Politik steuert die Wissenschaft, während die Wissenschaft der Politik durch fundierte Erkenntnisproduktion Handlungswissen, Expertise und Beratung zur Verfügung stellt (Bora, 2012, S. 341). Allerdings generiert nicht nur die Wissenschaft das für politische Entscheidungen erforderliche Expertenwissen. Ebenso involviert sind spezialisierte Beratungsdienste oder Verbände (Lehmann, 2013, S. 82).

Mittels Finanzierung, die den dritten Grundtypus von indirekten Steuerungsinstrumenten darstellt, sollen finanzielle Anreize sowohl auf der „Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite“ (Lehmann, 2013, S. 83) geschaffen werden. Der Unterschied zum direkten Instrument der Finanzierung besteht beim indirekten Instrument in der freiwilligen Nutzung eines Angebots. Ein im Hochschulkontext zentrales Element indirekter Finanzierung ist die Eröffnung der Möglichkeit, Drittmittel einzuwerben, die aktiv genutzt werden oder ungenutzt bleiben kann. Hinter dieser vermeintlichen Freiwilligkeit steht jedoch die Tatsache, dass viele Hochschulen auf Drittmittel angewiesen sind und in den jeweiligen vom Träger formulierten Leistungsaufträgen teilweise konkrete Vorgaben zu deren Höhe gemacht werden. Die Notwendigkeit zur

Drittmittelinwerbung ist von Hochschultyp zu Hochschultyp verschieden, variiert aber auch innerhalb eines Hochschultyps.

Da sich die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Instrumenten gerade auch für die Analyse von im Hochschulkontext wirksamen Steuerungsprozessen und Steuerungsmechanismen zu eignen scheint, wird in der vorliegenden Arbeit auf die entsprechende Kategorisierung von Lehmann (2013, S. 78) zurückgegriffen, der den Einsatz der Instrumente im Kontext der Strukturreform der 1990er-Jahre in Anlehnung an Braun und Giraud (2003) für Pädagogische Hochschulen herausgearbeitet hat (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Kategorisierung der Steuerungsinstrumente nach Lehmann (2013, S. 78) in Anlehnung an Braun & Giraud (2003)

Direkte Instrumente	Indirekte Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung • Finanzierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturierung • Überzeugung • Finanzierung

Obwohl diese Klassifikation von Steuerungsinstrumenten grundsätzlich einen hilfreichen Orientierungsrahmen bildet, werden die von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren eingesetzten Steuerungsinstrumente in der vorliegenden Arbeit nicht hinsichtlich dieser Typologie analysiert. Vielmehr soll deskriptiv aufgezeigt werden, welche Akteurin oder welcher Akteur welche Instrumente zu welchem Zweck einsetzt (Kap. 7.2 und Kap. 7.3) und welche Wechselwirkungen sich daraus in der Handlungskoordination ergeben (Kap. 8). Da sowohl der Einsatz der Steuerungsinstrumente als auch deren Rückkopplung im politischen Mehrebenensystem „Hochschule“ betrachtet werden, wird im folgenden Kapitel dargelegt, mithilfe welcher theoretischen Ansätze sich politischer Wandel in Mehrebenensystemen untersuchen lässt.

5.4 Governance im Mehrebenensystem

Das Governance-Konzept bezieht sich neben Aspekten der Steuerung auch auf Interdependenzbewältigung in einem *Mehrebenensystem*. Deshalb wird häufig von

„Multilevel-Governance“³⁵ gesprochen (Benz, 2007b, S. 297–310), wobei es sich immer um verschiedene Formen von Governance handelt, die gleichzeitig auftreten und sich wechselseitig beeinflussen (von Blumenthal, 2014, S. 96). Auf dieses Basiskonzept wird nachfolgend näher eingegangen.

5.4.1 Multilevel-Governance

Ursprünglich waren auf der Grundlage des Konzepts der Multilevel-Governance Forschungsfragen im politischen Raum der Europäischen Union untersucht worden (von Blumenthal, 2014, S. 96). Durch die Erweiterung auf globale und nationale Fragestellungen konnten in Bezug auf bestimmte Politikfelder jedoch auch zunehmend vergleichende Analysen zwischen vertikal und horizontal gegliederten Staaten durchgeführt werden (Benz, 2007b, S. 297). Konkret werden in diesem Zusammenhang Akteurinnen und Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems hinsichtlich ihrer Handlungs- und Entscheidungskoordination und ihrer gegenseitigen Abhängigkeit analysiert (Benz, 2007b, S. 297). Diese Perspektive auf das zu untersuchende System verdeutlicht, dass es Akteursgruppen auf bestimmten Ebenen gibt, die ihrer eigenen Handlungslogik und ihren eigenen Koordinationsprinzipien folgen. Dadurch wird der Fokus auf Schnittstellenprobleme zwischen verschiedenen Ebenen und ihren Akteurinnen und Akteuren gelegt, die sich durch ihre je eigenen Normen, Werte und Aufmerksamkeitshierarchien unterscheiden können (Altrichter, Heinrich & Soukup-Altrichter, 2011, S. 43). Darin liegt auch der Mehrwert dieser Perspektive, da nicht nur eine Differenzierung nach Ebenen vorgenommen wird, wie dies bei der Föderalismus- und Organisationsforschung der Fall ist, sondern über diese Differenzierung hinaus auch Interaktionsmuster und Koordinationsmechanismen systematisch untersucht werden können (Benz, 2007b, S. 297).

³⁵ Im Zusammenhang mit Multilevel-Governance wird zwischen drei Phänomenen unterschieden: „moving up“, „moving down“ und „moving to the side“. Unter „moving up“ wird die Verschiebung des Agendasettings auf die supranationale Ebene verstanden. Beispiele hierfür sind die von der OEDC bzw. der IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) durchgeführten Leistungstests (PISA, TIMSS, IGLU) oder die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration, die zur Einführung der Bachelor-, Master- und Doktoratsstudien geführt hat und unter deren normativer Voraussetzung einheitliche Qualitätsstandards für den europäischen Hochschulraum formuliert wurden. Mit „moving down“ wird die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und Entscheidungsstrukturen bezeichnet, durch die den Hochschulen mehr Autonomie zugesprochen wurde. Das Phänomen „moving to the side“ schliesslich besteht in einer seitlichen Verschiebung der Entscheidungsmacht in Richtung unabhängiger Agenturen. Im Hochschulkontext wären dies beispielsweise Akkreditierungsagenturen oder Vereine wie swissuniversities, die normsetzende Aufgaben wahrnehmen (Kehm & Fuchs, 2010, S. 76 f.).

Politische Mehrebenenstrukturen werden häufig mithilfe der Begriffe „Föderalismus“, „Bundesstaat“ oder „Staatenbund“ beschrieben. Der Föderalismusbegriff bezieht sich auf die Ordnungsstruktur eines politischen Systems, bei der die einzelnen Glieder gegenüber der Zentralinstanz über eine gewisse Autonomie verfügen. Mit den Begriffen „Bundesstaat“ oder „Staatenbund“ wiederum werden Staatsformen bezeichnet, die nach föderalistischen Prinzipien funktionieren. Die Gemeinsamkeit aller drei Begriffe besteht darin, dass sie sich auf Ebenen territorialer Einheiten (Gebietskörperschaften) beziehen, deren Aufgabenbereiche unterschiedlich ausgestaltet sein können und deren Kompetenzen sich ausserdem überschneiden können (Benz, 2007b, S. 297 f.). Diese Begriffe implizieren demnach eine Fokussierung auf die Teilung und die Trennung von bestimmten Kompetenzen. Forschungsarbeiten, die Aspekte politischer Mehrebenenstrukturen in den Blick nehmen, beschränken sich jedoch nicht nur auf staatliche oder staatsnahe Akteurinnen und Akteure, sondern sie berücksichtigen auch private Akteurinnen und Akteure bzw. nicht staatliche Organisationen, die einen Einfluss auf die politische Arbeit von öffentlichen Institutionen wie Regierungen und Verwaltungen haben können (Benz, 2009, S. 193). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Politikprozessen im Mehrebenensystem bezieht sich oft auf einzelne Politikfelder innerhalb der Europäischen Union, daneben aber auch auf Politikfelder in föderalistisch geprägten Bundesstaaten, wobei in intra- und intergouvernementalen Analysen das Zusammenspiel von Steuerungsformen untersucht wird, häufig auch in einem vergleichenden Setting.

Die bisher durchgeführten Forschungsarbeiten zeigen, dass zwischen effektiver Koordination und demokratischer Legitimation ein Dilemma entsteht. Wenn es Regierungen und Verwaltungen gelingt, innerhalb von bestimmten Politikbereichen effizient zu koordinieren, geschieht dies häufig am Willen der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Parlamente vorbei, da die Entscheidungen oftmals den demokratischen Verfahren entzogen werden. Mehrebenenpolitik wird deshalb häufig mit einer unverhältnismässig grossen Macht der Exekutive und der Fachverwaltungen gleichgesetzt (Benz, 2009, S. 205 ff.). Vor allem in internationalen Kontexten besteht in diesem Zusammenhang auch die Gefahr, dass die an der Entscheidungsfindung beteiligten Personen nicht mit denjenigen Personengruppen kongruent sind, die die Entscheidung betrifft. Daher findet der öffentliche Diskurs über Interessen, Inhalte und Ergebnisse von Politik häufig in einzelnen Gebietskörperschaften (in der Schweiz z.B. in

den Kantonen) statt, während die Entscheidungen auf über- (z.B. Bund) oder untergeordneten geordneten Ebenen (z.B. Gemeinden) getroffen werden.

Zur Erforschung von Multilevel-Governance-Strukturen werden unterschiedliche Theorien „mittlerer Reichweite“ (Benz, 2009, S. 62) beigezogen, mit deren Hilfe politische Strukturen, politische Ergebnisse, die Wirkungen von Governance-Formen sowie politische Strategien der Akteurinnen und Akteure untersucht werden und denen gemein ist, dass sie Aussagen über Zusammenhänge zwischen institutionellen Strukturen in den zu untersuchenden Politikfeldern, den Interaktionen der beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie den Ergebnissen dieser Interaktionen zulassen. Da sich die vorliegende Arbeit auf den nationalen Kontext der Schweiz bezieht und es sich zudem nicht um eine vergleichende Studie verschiedener internationaler hochschulpolitischer Systeme handelt, werden im Folgenden diejenigen Theorieansätze fokussiert, die sich auf nationalstaatliche Forschungsfragen übertragen lassen. Die Darlegung der Theorieansätze folgt keiner Hierarchie, sondern bietet eine Übersicht über nebeneinander existierende, als äquivalent anzusehende Ansätze, die teilweise Gemeinsamkeiten aufweisen und sich ergänzen.

5.4.2 Akteurszentrierter Institutionalismus

Eine einzige, einheitliche Theorie, mit der Mehrebenenpolitik, ihre Strukturen und die darin ablaufenden Prozesse beschrieben werden können, existiert, wie bereits erwähnt, gegenwärtig nicht (Benz, 2009, S. 52). Das verbindende Element der verschiedenen Ansätze stellen gemäss Benz (2009, S. 52) die Annahmen des *akteurszentrierten Institutionalismus* dar, auf dessen Grundlage die unterschiedlichen theoretischen Ansätze kombinierbar sind. Der akteurszentrierte Institutionalismus gehört zu den neoinstitutionalistischen Theorieansätzen, die sich im Wesentlichen in die Paradigmen des soziologischen, des historischen und des Rational-Choice-Institutionalismus unterteilen lassen. Trotz der jeweiligen Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen der verschiedenen (neo)institutionalistischen Theorieansätze³⁶ ist allen gemein, dass sie „mit dem Institutionenbegriff übereinstimmend Regelungsaspekte beton[en], die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten,

³⁶ Eine Übersicht über die Annahmen der unterschiedlichen Denkrichtungen des Institutionalismus findet sich unter anderem bei Mayntz & Scharpf (1995) und Schimank (2007b).

die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 40).

Der akteurszentrierte Institutionalismus basiert auf fünf Analyseaspekten (vgl. Abb. 3), deren Zusammenspiel zu einem bestimmten Ergebnis oder zu einer bestimmten Wirkung führt.

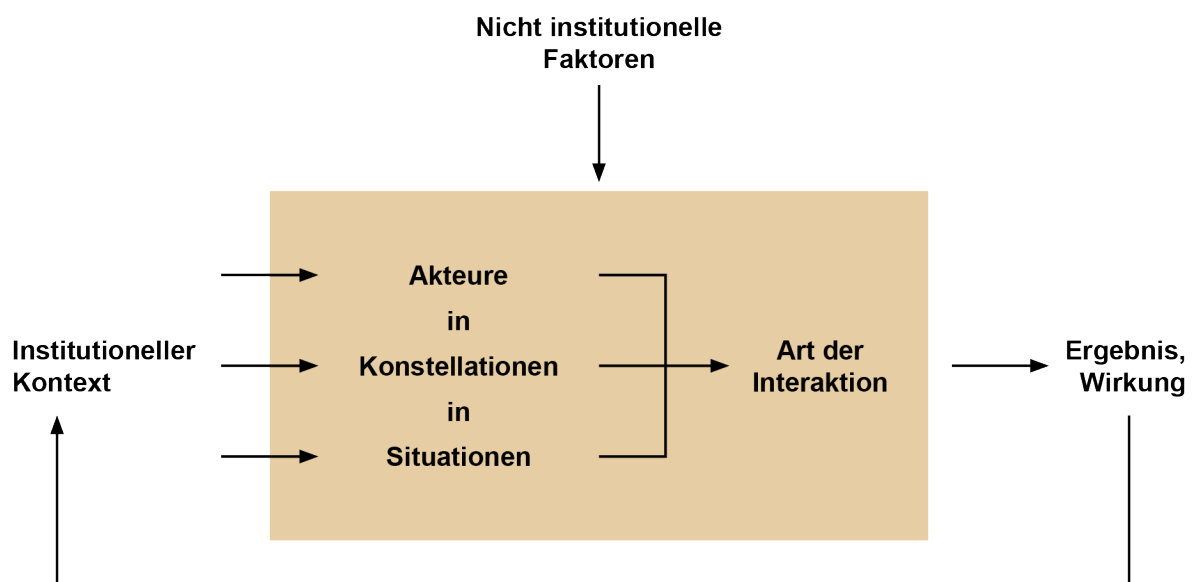


Abbildung 3: Analyseaspekte des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz & Scharpf (1995, S. 45)

Den ersten Analyseaspekt bilden die Institutionen bzw. der institutionelle Kontext. Unter dem Begriff der Institution werden formelle und informelle „Regelsysteme [verstanden] ..., die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsabläufe strukturieren“ (Scharpf, 2000, S. 77). Damit sind einerseits „formal rechtliche Regeln [gemeint], die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind“, und andererseits „soziale Normen, die von den Akteuren im Allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird“ (Scharpf, 2000, S. 77). Institutionen werden im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable betrachtet. Sie können demzufolge intentional gestaltet und durch das Handeln von Akteurinnen und Akteuren verändert werden. Im Unterschied zu den anderen Ausprägungen des Institutionalismus definieren

Mayntz und Scharpf den Institutionenbegriff des akteurszentrierten Institutionalismus eng und verstehen Institutionen als „Normen angemessenen Verhaltens“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45), das heisst als Regelsysteme. Kognitive und symbolische Verhaltensformen (z.B. kulturell geprägte Werte und Anschauungen), die beispielsweise im soziologischen Interaktionismus einbezogen werden, finden im akteurszentrierten Ansatz daher keine Berücksichtigung (Schimank, 2007b, S. 171 f.; Treib, 2015, S. 279) und werden als „krypto-deterministisch“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45) bezeichnet.

Der zweite Analyseaspekt bezieht sich auf Akteurinnen und Akteure in kollektiven und korporativen Konstellationen und Situationen. Kollektive Akteurinnen und Akteure verfügen über ein gewisses Mass an gemeinsamer Handlungskoordination, das jedoch von den Handlungsressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen, abhängt. Dazu zählen beispielsweise eigene Koordinationsstellen (z.B. ein Generalsekretariat), die unter der Berücksichtigung von bestimmten Regeln ein gemeinsames Vorgehen der Akteurinnen und Akteure positiv beeinflussen können. Gemäss Scharpf (2000, S. 105 f.) verfügen korporative Akteurinnen und Akteure über die grösste kollektive Handlungsfähigkeit, da ihr gemeinsames strategisches Vorgehen – und zwar unabhängig von der individuellen Meinung ihrer Mitglieder – von Führungspersonen festgelegt wird, die über die dafür notwendige hierarchische Weisungsbefugnis verfügen: „Korporative Akteure wie Behörden oder Ministerien sind daher in der Policy-Forschung am ehesten als einheitlich handelnde Akteure zu betrachten, wenngleich natürlich auch dort unterschiedliche Untereinheiten mitunter ihre jeweiligen Eigeninteressen verfolgen“ (Treib, 2015, S. 281). Solche korporativen Akteurinnen und Akteure werden auf der Grundlage institutioneller Regelungen konstituiert bzw. sanktioniert. Auf diese Weise werden ihnen Kompetenzen zugeschrieben und es lassen sich Arenen der Handlungskoordination bestimmen, in denen die Handlungen wiederum einem festen Entscheidungsprozedere folgen. Durch institutionelle Regelungen werden den Akteurinnen und Akteuren nicht nur Tätigkeitsbereiche zugewiesen, sondern sie werden auch zueinander in Beziehung gesetzt. Das Zuweisen bestimmter Tätigkeitbereiche dient der Arbeitsteilung und wird auch als „soziale Differenzierung“ bezeichnet (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 48).

Die hinter diesem Ansatz stehende interaktionsorientierte Perspektive basiert auf der Annahme, dass Politik im Zusammenspiel von interdependenten Akteurshandlungen besteht (Treib, 2015, S. 284). Um die sich dabei manifestierenden Phänomene empirisch untersuchen und theoretisch beschreiben zu können, greifen Mayntz und

Scharpf (1995, S. 64 ff.) auf die spieltheoretischen Kategorien von Zwei-mal-zwei-Spielen zurück (ausführlich in Scharpf, 2000, S. 131 ff.). Das Ziel solcher Analysen besteht darin, die Strategien der beteiligten kollektiven bzw. korporativen Akteurinnen und Akteure, ihre Bewertung der möglichen Ergebnisse unter Berücksichtigung ihrer Präferenzen, die Vereinbarkeit der Handlungsoptionen sowie das Konfliktniveau bzw. die Art und Weise des Konflikts zu erfassen (Scharpf, 2000, S. 128 f.). Ähnlich wie einzelne Individuen haben auch korporative Akteurinnen und Akteure ein Interesse am „eigenen Bestand, an Ressourcen und an Autonomie“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 55). Ihre Handlungsorientierung richtet sich unter anderem an der sozialen Rolle sowie am Zweck der Organisation aus, durch die der Aufgabenbereich festgelegt wird. Es ist jedoch nicht selbstverständlich, dass sich die Einzelperson an sämtlichen Standardinteressen der Organisation (Autonomiesicherung, Domänenabgrenzung, Wachstum, Erwartungssicherheit) ausrichtet, sondern sie kann sich auch selektiv damit identifizieren und die Standardinteressen für sich in eine konsistente Reihenfolge bringen.

Mayntz und Scharpf (1995) typisieren Handlungsorientierungen, indem sie Relationen zwischen mehreren Akteurinnen und Akteuren bestimmen. Eine Beziehung gilt als „feindlich“ und wird dem ersten Typ zugeordnet, wenn „der Verlust des anderen als eigener Gewinn erscheint“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 57). Beim zweiten Typ sind Relationen zwischen Akteurinnen und Akteuren als „kompetitiv“ aufzufassen, da „es um die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn geht“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 57). „Egoistisch rationale“ Beziehungen, die den dritten Typ konstituieren, liegen dann vor, wenn ausschliesslich der eigene Vorteil bzw. Gewinn im Vordergrund steht, während sich für den vierten Typ charakteristische „kooperative“ Beziehungen dadurch auszeichnen, dass die Partnerinnen und Partner nach einem gemeinsamen Nutzen streben (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 57).

Handlungsorientierungen können situationsbedingt erwartet werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn kooperative Formen der Zusammenarbeit normativ festgelegt werden. Schimank (2007b, S. 172) hält hinsichtlich der motivationalen Handlungsorientierungen für ein bestimmtes Handeln fest, dass im akteurszentrierten Institutionalismus zuerst die normativ vorgegebenen Institutionen und erst danach die Interessen der Akteurinnen und Akteure von Bedeutung seien. Dieser Analysefokus ist in den theoretischen Bezügen des Ansatzes, vor allem in der ökonomische Theorie, im

Allgemeinen und im Besonderen in den rational geprägten Handlungstheorien begründet, was dazu führen kann, dass die Analysen zu komplex werden (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 66). Bei der Klärung der Frage, ob sich beobachtbares Handeln auf Institutionen zurückführen lässt oder aus anderen Gründen erfolgt, gilt es gemäss Mayntz und Scharpf deshalb die Maxime zu befolgen, „dass man nicht akteurbezogen erklären muss, was institutionell erklärt werden kann, und dass man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen arbeiten und diese erst dann empirisch überprüfen soll, wenn anders die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 66). Um die Motive hinter den interdependenten Handlungen von korporativen Akteurinnen und Akteuren zu analysieren, ist es in Untersuchungen, die sich am Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus orientieren, unter Berücksichtigung der Maxime von Mayntz und Scharpf daher häufig ausreichend, „institutionelle Regelungen und ‚Standardinteressen‘ als Bezugsschemata beizuziehen“ (Schimank, 2007b, S. 172).

Die Art der Interaktion als dritter Analyseaspekt wird mithilfe von Governance-Modi analytisch gefasst. Mayntz und Scharpf (1995) greifen zu diesem Zweck auf die Modi „Einseitige oder wechselseitige Anpassung“, „Verhandlung“, „Abstimmung“ sowie „Hierarchische Entscheidung“ zurück. Diese Modi sind je als Kontinuum konzipiert, wobei die Skalenenden am einen Pol das Höchstmass an individueller Autonomie und am entgegengesetzten Pol das Höchstmass an kollektiver Handlungsfähigkeit repräsentieren (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 61). *Einseitige Anpassung* entsteht dann, wenn sich Akteurinnen und Akteure an die Handlungen anderer anpassen, und zwar ohne über mögliche Interdependenzen informiert zu sein oder diese vorherzusehen. Die Konfliktbearbeitungsfähigkeit ist in dieser Interaktionsform begrenzt, weil Konflikte nur dann befriedigend gelöst werden können, wenn beide Akteurinnen bzw. Akteure einen Vorteil daraus ziehen (Scharpf, 2000, S. 191 ff.). *Wechselseitige Anpassung* liegt demgegenüber dann vor, wenn sich die Akteurinnen und Akteure zwar nicht absprechen, aber die Interdependenzen ihrer Handlungen und die Reaktionen ihres Gegenübers antizipieren können (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 61).

Verhandlungen sind entweder sachlich und zeitlich begrenzt und münden in einstimmig beschlossene bilaterale Vereinbarungen oder sie erstrecken sich – vor allem in Konstellationen von Netzwerken – auf eine längere Verhandlungsdauer. Sie sind nur dann effektiv, wenn keine bedeutsamen Verteilungskonflikte zu lösen sind, weil

ansonsten zu erwarten wäre, dass die benachteiligte Partei die Verhandlung torpedieren würde. In Zwangsverhandlungssystemen mit Einigungspflicht (vgl. Schatten der Hierarchie, Kap. 5.2.2) besteht für die beteiligten Akteurinnen und Akteure in Gegensatz dazu keine Ausstiegsoption (Exit), jedoch werden Entscheidungen nicht ohne die definitive Zustimmung aller Beteiligten gefällt. Der Nachteil von Verhandlungen sind die hohen Transaktionskosten, die entstehen, weil die Bedürfnisse sämtlicher Akteurinnen und Akteure eingebunden werden müssen. Das heisst, Verhandlungen verfolgen in der Regel das Ziel, kollektiv günstige Lösungen zu finden und dabei gleichzeitig eventuell anfallende Verteilungsprobleme zu lösen (Treib, 2015, S. 288).

Wieder anders verlaufen die Interaktionen in Organisationseinheiten, in denen nach dem Mehrheitsprinzip kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Organisationen, in denen *Abstimmungen* nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen, verfügen häufig über stärker ausgeprägte institutionelle Strukturen als Organisationen, in denen dies nicht der Fall ist, da die Beschlussfassung von allen Mitgliedern getragen werden muss und Mehrheitsentscheidungen auch gegen den Willen einer Minderheit durchgesetzt werden müssen (Treib, 2015, S. 289). Das Übergehen einer Minderheit führt dazu, dass Mehrheitsentscheidungen gegenüber von einstimmigen Entscheidungen legitimiert werden müssen, da das Majorzprinzip nicht automatisch als Legitimation gelten kann.

Mehrheitsentscheidungen stellen eine „Sonderform [der] hierarchischen Steuerung“ dar (Treib, 2015, S. 289). In Interaktionen, die durch *hierarchische Entscheidungen* geprägt werden, trifft eine legitimierte Akteurin oder ein legitimer Akteur Entscheidungen, die von den anderen Akteurinnen und Akteuren als verbindlich betrachtet werden müssen. Solche Entscheidungen können nötigenfalls auch mit Zwang durchgesetzt werden. Gleichwohl kann hierarchische Steuerung auch in konfliktbehafteten Akteurskonstellationen zu gemeinwohlorientierten Entscheidungen und gerechter Mittelverteilung führen. Dies ist dann der Fall, wenn sich die korporative Akteurin oder der korporative Akteur, die bzw. der mit hierarchischer Macht ausgestattet ist, an diesen Werten orientiert (Scharpf, 2000, S. 283–286). Scharpf (1997) verweist in diesem Zusammenhang auf ein Phänomen, das bereits in Kapitel 5.2.2 erwähnt wurde, nämlich auf eine Interaktionsform, die zum Beispiel zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren zu beobachten ist und die sowohl konsensorientiertes Verhandeln als auch hierarchische Entscheidungsstrukturen verbindet. Durch diesen

„Schatten der Hierarchie“ werden die Transaktionskosten gesenkt, da nicht staatliche Akteurinnen und Akteure zwar in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, der Staat im Fall einer Nichteinigung jedoch von seiner zugesprochenen Macht Gebrauch machen und hierarchisch steuern bzw. eingreifen würde. Der Gewinn dieser Interaktionsform besteht darin, dass Entscheidungen getroffen werden, die auf einer gesättigten Informationsgrundlage beruhen, weil diejenigen Akteurinnen und Akteure einbezogen werden, die über das entsprechende fachliche Know-how verfügen. Aufgrund der Mitwirkung von nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren ist zudem hinsichtlich der Implementation von Policy-Programmen mit einer grösseren Loyalität derselben zu rechnen (Scharpf, 2000, S. 323–335). Mayntz und Scharpf stellten laut Treib (2015, S. 294) in ihren empirischen Analysen fest, dass auf Verhandlungen bezogene Interaktionen in Politiknetzwerken, die sich aus staatlichen und gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren zusammensetzen, dann besonders erfolgreich waren, wenn der „Schatten der Hierarchie“ über ihnen lag, da hierarchische Steuerungselemente die gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure zu kooperativem Verhalten motiviert hätten.

Interaktionskonstellationen sind jedoch nicht ausschliesslich durch den institutionellen Kontext und die Handlungsorientierungen der Akteurinnen und Akteure erklärbar, sondern es spielen auch nicht institutionelle Faktoren eine Rolle. Solche Faktoren werden im Modell von Mayntz und Scharpf (1995) als weiterer Analyseaspekt berücksichtigt. Zu den nicht institutionellen Faktoren zählen vorwiegend subjektive Deutungen der Situation, in der sich die Akteurinnen und Akteure befinden, sowie die subjektiven handlungsleitenden Orientierungen (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 65).

Durch die Integration des akteurszentrierten Institutionalismus lässt sich für den Multilevel-Governance-Ansatz ein Rahmen festlegen, mit dessen Hilfe komplexe soziale Phänomene auf der Makroebene hinsichtlich ihres Verursachungszusammenhangs untersucht und erklärt werden können (Kaven, 2010). Bei der Analyse von Gestaltungsprozessen im politischen Kontext ist die Fokussierung auf das Handeln von vorwiegend korporativen Akteurinnen und Akteuren in institutionalisierten Regelsystemen in staatsnahen Bereichen hilfreich, weil der Untersuchungsbereich auf diese Weise kompakt gehalten werden kann. Dennoch ist der Ansatz offen genug, um selektiv auch die Mikroebene einzubeziehen, und zwar dann, wenn das Handeln der Akteurinnen und Akteure nur bedingt institutionell erklärt werden kann und der Einbezug

der Mikroebene bei der Erklärung von Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen auf der Makroebene zu einem Erkenntnisgewinn führen kann.

Eine Kritik am Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus besteht darin, dass er Konflikte *zwischen* verschiedenen korporativen Akteurinnen und Akteuren fokussiere, während er (Ziel-)Konflikte *innerhalb* der jeweiligen Organisationen weitgehend vernachlässige (Treib, 2015, S. 297 f.). Die Motive und die Präferenzen der Akteurinnen und Akteure können zwar in die Analyse einbezogen werden, die Bedeutung von Institutionen im Sinne von Regelsystemen wird dadurch jedoch geschmälert. Ebenfalls als kritisch erachtet wird, dass der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus insbesondere hinsichtlich der Präferenzenordnungen der Akteurinnen und Akteure und deren Interaktionsorientierungen analytisch zu offen sei. Überdies würden in diesem Ansatz in Bezug auf Interaktionsorientierungen stark vereinfachende Annahmen vorgenommen, die sich mehrheitlich durch rational-egoistische Merkmale auszeichneten. Dies führe dazu, dass der Ansatz nicht über den Status einer Forschungsheuristik hinauskomme (Treib, 2015, S. 297 f.).

Mit Blick auf die Klärung der vorliegenden Forschungsfragen scheint der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus trotz der nicht gänzlich unberechtigten Kritik eine valable Option zu sein, weil der Institutionenbegriff analytisch relativ eng gefasst wird und sich darüber hinaus in erster Linie auf institutionelle Regelungsaspekte bezieht. Erst wenn Sachverhalte nicht institutionell erklärt werden können, werden – der Maxime von Mayntz und Scharpf (1995, S. 66) entsprechend – Handlungen von Akteurinnen und Akteuren einbezogen. Der eng gefasste Institutionenbegriff begünstigt eine Fokussierung auf vorwiegend normative Regelungsaspekte, wodurch sich die Komplexität des Untersuchungsgegenstands reduzieren lässt. Die konzeptionelle Trennung zwischen Institution und Akteurin/Akteur ist deswegen von Vorteil, weil beide Analysedimensionen sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable aufzufassen sind. Wenn davon ausgegangen wird, dass Auswirkungen der formalen Struktur Auswirkungen auf das Handeln von Akteurinnen und Akteuren haben können und umgekehrt, wird der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus zu einem dynamischen Ansatz, mit dem der Wandel von Governance beschrieben werden kann. Aufgrund der Annahme, dass Institutionen das Handeln von Akteurinnen und Akteuren ermöglichen können, dies aber nicht notwendigerweise tun müssen, wären neben Governance-Wandel zudem auch Governance-Stabilisierungsprozesse erklärbar.

5.4.3 Vetospieler-Theorie

Die Vetospieler-Theorie ist ein verbreiteter Ansatz in der Policy-Forschung, der auf den Grundannahmen von Theorien des rationalen Handelns basiert und zur Untersuchung von Multilevel-Governance-Strukturen ebenfalls beigezogen werden kann. Die Theorie wurde von Tsebelis (1995, 2002) unter Bezugnahme auf Rational-Choice-Theorien erarbeitet und wird für Analysen dann relevant, wenn Situationen auftreten, in denen Akteurinnen und Akteure politische Entscheidungen entweder einseitig oder in gemeinsamer Übereinkunft verhindern können (Benz, 2009, S. 53). Solche Handlungen werden durch Machtressourcen ermöglicht, die darin bestehen, dass Akteurinnen und Akteure ihr Veto einlegen oder für sie bedeutsame Themen auf die politische Agenda setzen können (Ganghof & Schulze, 2015, S. 114).

Eine weitere Annahme dieses Ansatzes besteht darin, dass Policy-Wandel unwahrscheinlicher wird, wenn die Anzahl der Vetospieler steigt und/oder deren Kongruenz (steigende ideologische Distanz) abnimmt. Ferner nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Policy-Veränderung mit zunehmender Homogenität derjenigen kollektiven Akteurinnen und Akteure, die über entsprechende Vetomacht verfügen, ab (Benz, 2009, S. 53). Neue Vetospieler haben keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit von Policy-Wandel, wenn sie sich in der Schnittmenge der anderen Vetospieler befinden und in dieser Position „absorbiert“ werden (Tsebelis, 2002, S. 25).

Wie diese Basisannahmen aufzeigen, misst Tsebelis der Macht der Agenda-Setter grosse Bedeutung bei, weil die Gestaltung von Politik wesentlich in der Phase des Agenda-Settings stattfindet (Benz, 2009, S. 54). Seine diesbezügliche Annahme lautet wie folgt: Je grösser die gemeinsame Schnittmenge der beteiligten Vetospieler ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Vorschlag des Agenda-Setters zu einem bestimmten Thema (der im besten Fall nah an seinem Idealpunkt liegt) erfolgreich sein wird. Eine grössere Schnittmenge erhöht demnach nicht nur die Möglichkeit, Policy-Wandel herbeizuführen, sondern sie verstärkt auch die Macht des Agenda-Setters (Ganghof & Schulze, 2015, S. 117).

Tsebelis unterscheidet *institutionelle* Vetospieler, die gemäss der jeweils gültigen Verfassung mit entsprechender Befugnis ausgestattet wurden, und *parteiliche* Vetospieler, die im Rahmen der Gesetzgebung agieren und häufig Koalitionen bilden. Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Vetospielern können sich bei Minderheitsregierungen mit wechselnden Unterstützungspartnern ergeben. Dieser

methodischen Herausforderung begegnet Tsebelis mit einer Vereinfachung: Er behandelt Minderheitsregierungen wie Mehrheitsregierungen, wenn sie nur aus einer Partei bestehen, zentral im Policy-Raum angesiedelt sind und über die Macht verfügen, Themen auf die politische Agenda zu setzen (Ganghof & Schulze, 2015, S. 118). Die Vetospieler-Theorie wurde wegen dieser vereinfachten Typologie als „unterkomplex“ bezeichnet (Benz, 2009, S. 54). Bei der konzeptuellen Weiterentwicklung der Theorie stehen daher insbesondere die Strategien der Beteiligten im Vordergrund. Kaiser (1998) richtet sich beispielsweise an den Funktionen und Wirkungen der Vetospieler im politischen Prozess aus. Er unterscheidet dafür erstens konsensorientierte Vetospieler (Konkordanz) und zweitens Vetospieler, die eine Delegation bilden, um durch Kompetenzteilung partielle Entscheidungen zu verhindern. Drittens werden Entscheidungen aufgrund von besonderer Expertise und viertens von der Legislative bezüglich der Gesetzgebung getroffen (Benz, 2009, S. 54). Wagschal (1999, S. 629) wiederum unterscheidet zwischen Vetospielern, die konsensorientiert sind, und Vetospielern, die kompetitionsorientiert handeln. Konsensorientierte Vetospieler verzichten unter Umständen auf ihr Veto, wenn dadurch zielführende Kompromisse erreicht werden können. Kompetitive Vetospieler hingegen sind in hohem Masse wettbewerbsorientiert und scheuen Konflikte nicht. Verfügen kompetitive Mitspielende über entsprechende Vetomacht, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden.

Bedeutsam für die Analyse von Politikprozessen im Mehrebenensystem ist, in welcher Phase die Vetospieler „eingreifen“ können, das heisst, ob sie aufgrund ihrer Kompetenzen bereits beim Agenda-Setting mitwirken oder erst, wenn es darum geht, Entscheidungen zu treffen. Benz (2009, S. 55) unterscheidet daher analytisch zwischen *internen* und *externen* Vetospielern. Interne Vetospieler sind unmittelbar am Aushandlungsprozess von Entscheidungen beteiligt und haben deshalb direkten Einfluss auf die Problembezeichnung, die Prozessgestaltung, die Auseinandersetzung mit divergierenden Interessen sowie die Beschlussfassung. Externe Vetospieler kommen im Gegensatz dazu erst in Gesetzgebungsprozessen zum Tragen. So nehmen beispielsweise Parlamente die Rolle von externen Vetospielern ein, wenn sie die Politik der Exekutive im Mehrebenensystem kontrollieren und gegebenenfalls verhindern. Während externe Vetospieler ihre individuellen Interessen bzw. diejenigen der Organisation, der sie angehören, vertreten, sollten sich interne Vetospieler auch an den

Interessen ihrer Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartner ausrichten (Benz, 2009, S. 55).

Neben der Kritik an der undifferenzierten Typologie der Vetospieler-Theorie richten sich kritische Einwände zum einen gegen die Annahmen hinsichtlich der Verhandlungsmacht und zum anderen gegen die Präferenzen. Was den erstgenannten Aspekt anbelangt, so ist das Drohpotenzial eines Vetospielers von mehreren Faktoren, zum Beispiel von einem subjektiv zu erreichenden Schwellenwert, ab dem er sein Veto einlegt, abhängig. Problematisch ist zudem, dass nicht immer einschätzbar ist, ob die Drohungen eines Vetospielers glaubwürdig sind. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass die Theorie Interdependenzen zwischen Akteurinnen und Akteuren, die Veto einlegen können, und jenen, die Themen auf die politische Agenda setzen, zu wenig berücksichtige (Ganghof & Schulze, 2015, S. 120). Tommasi, Scarascini und Stein (2014, S. 237) kritisieren des Weiteren Tsebelis Annahmen zu Verhandlungsmacht und Verhandlungsstrategien, weil diese nicht durch eine Momentaufnahme eindeutig entschlüsselt werden könnten, sondern dynamisch über die Zeit hinweg betrachtet werden müssten, da sie ständigen Anpassungen an exogene Faktoren unterlägen. Zudem postulieren die Autoren, dass die Erwartungshaltung der Vetospieler, die Politik auch weiterhin mitgestalten zu können, einen wesentlichen Einfluss auf ihr Handeln habe, da sie bei einem möglichen Ausschluss aus politischen Ämtern bisherige Rechte sichern wollten (Tommasi et al., 2014, S. 240).

Die Kritik an der Vetospieler-Theorie in Bezug auf die ideologischen Präferenzen bezieht sich auf deren Konzeptualisierung und Messung, weil dabei häufig nicht hinreichend zwischen Policy-Präferenzen und Ergebnispräferenzen unterschieden werde. Berücksichtigt werden müsse diesbezüglich, dass externe Einflüsse den Zusammenhang zwischen Policy-Präferenzen und Ergebnispräferenzen beeinflussen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen beiden Dimensionen entstehen können (Ganghof & Schulze, 2015, S. 126). Ein Beispiel hierfür wäre die Festlegung der Leitzinsen durch die Nationalbank, die in einer bestimmten Wirtschaftsphase beispielsweise einen hohen Leitzins festlegt, um die Geldmenge, die sich im Umlauf befindet, einzuschränken. Durch einen exogenen Schock (z.B. verheerende Naturkatastrophe, Krieg) kann sich die Zinspolitik plötzlich in die entgegengesetzte Richtung wenden, um die Geldmenge wieder zu erhöhen. Insgesamt weisen diese kritischen Überlegungen darauf hin, dass Weiterentwicklungen der Vetospieler-Theorie

vermehrt die Präferenzen und daraus abgeleitet die Handlungsstrategien der Vetospieler einbeziehen und ihre Interaktionen analysieren sollte. Ein solcher Ansatz wird in der Theorie der Politikverflechtung verfolgt, der nachfolgend vorgestellt wird.

5.4.4 Theorie der Politikverflechtung

Ihren Ursprung hat die Theorie der Politikverflechtung (Scharpf, Reissert & Schnabel 1976) in Kanada. Ausgehend von Untersuchungen zur Koordination und Konfliktbewältigung zwischen der Zentralregierung und den Provinzen entwickelte insbesondere Simeon (2006) in den 1970er-Jahren einen Ansatz zur Erklärung von Politik im Mehrebenensystem, der die zentralen Aspekte des akteurszentrierten Institutionalismus bereits vorweggenommen hatte (vgl. Benz, 2009, S. 56). Mit der Mehrebenenperspektive auf die Politik in Deutschland hatten sich erstmals Scharpf et al. (1976) befasst, die auf der Grundlage von Fallanalysen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern einen Ansatz erarbeiteten, den sie mit „Theorie der Politikverflechtung“ bezeichneten. In den Fallanalysen wurde vor allem der Frage nachgegangen, welche normativen Anforderungen an die Politik zu stellen seien und welche Bedeutung die Struktur, der Aufbau und die Verknüpfung von Institutionen im politischen Mehrebenensystem hätten. Eine zentrale Erkenntnis der diesbezüglichen Untersuchungen bestand darin, dass die zu implementierenden Programme und die zu treffenden Massnahmen weniger anspruchsvoll sind, wenn das Aktivitätsniveau in der Politik verändert werden muss (mehr oder weniger von etwas), als wenn Verteilungsprobleme von Gütern zu bewältigen sind, da die Bewältigung von Verteilungsproblemen Eingriffe in die Struktur des jeweiligen Politikfeldes nötig machen würde (Benz, 2007a, S. 426). Daraus abgeleitet stellte Wachendorfer-Schmidt (2003) die folgende Grundthese der Theorie der Politikverflechtung auf: Versucht das politisch-administrative System die Nachteile dezentraler Problembearbeitung durch Politikverflechtung zu umgehen, indem Kooperationen fest institutionalisiert werden, wird es scheitern. Begründet wird diese These damit, dass das System, damit es überhaupt funktionieren könne, mit diesem Vorgehen auf die wirksamsten Steuerungsinstrumente verzichte und sich dadurch selbst entmache (Wachendorfer-Schmidt, 2003, S. 19).

Scharpf et al. (1976, S. 34) unterschieden drei Verflechtungsarten, in denen politische Interaktionen stattfinden. Erstens wird von *horizontaler Verflechtung* gesprochen, wenn

dezentrale Einheiten durch Selbstkoordination die Rahmenbedingungen und die Inhalte der zu steuernden Politikfelder bestimmen. Ein Beispiel für horizontale Koordination wäre die Unterzeichnung von Konkordaten, in denen die Kantone die interkantonale Zusammenarbeit in einem Tätigkeitsfeld regeln. Zweitens wird das Muster der *hierarchischen Verflechtung* genannt, das sich auf Strukturen bezieht, bei denen Entscheidungseinheiten, die das umfassende Kollektiv repräsentieren, das Steuerungsprogramm eigenständig festlegen. Diese Zentralinstanz kann zwar auf das Know-how der dezentralen Entscheidungseinheiten zurückgreifen, deren Zustimmung ist für das Steuerungsprogramm an sich jedoch nicht notwendig. Dennoch ist hierarchische Verflechtung nicht mit Entscheidungscentralisierung gleichzusetzen, sondern zeichnet sich durch den Einsatz von positiven Sanktionsmitteln und probabilistischen Steuerungsinstrumenten aus. Entscheidungscentralisierung würde vielmehr bedeuten, dass die Zentralinstanz die Entscheidung an sich ziehen würde (Scharpf et al., 1976, S. 35). In *Verbundsystemen*, der dritten Verflechtungsart, bestehen zwar hierarchisch übergeordnete Einheiten, die dezentralen Einheiten werden jedoch an der Entscheidungsfindung beteiligt und übernehmen die Rolle eines Konsenspartners. Die Beziehungen zwischen der Zentralinstanz und der Untereinheit zeichnet sich bei dieser Verflechtungsart durch multilaterale und bilaterale Beziehungen aus (Scharpf et al., 1976, S. 35).

Politikverflechtungen haben laut Scharpf et al. (1976, S. 36 ff.) Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Informationsgewinnungs- und Informationsverarbeitungsprozessen. Während die Informationsgewinnung hinsichtlich der Untereinheiten in horizontal verflochtenen Systemen keine Probleme bereitet, können spezifische Informationen zum Gesamtsystem Schwierigkeiten hervorrufen. Ein damit zusammenhängender Vorteil von horizontal verflochtenen Systemen besteht darin, dass Partikularinteressen der Basis berücksichtigt werden, wohingegen es sich als schwieriger erweist, Interessen, die das Gesamtsystem betreffen, zu verfolgen – es sei denn, die Akteurinnen und Akteure nehmen eine Doppelfunktion ein, weil die Gesamtinteressen und die Partikularinteressen in solchen Fällen übereinstimmen. In hierarchischen Strukturen verhält es sich hinsichtlich der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung im Vergleich mit horizontal verflochtenen Systemen genau umgekehrt. In Verbundsystemen liegen daher zugleich Informationen, die aus den Untereinheiten stammen und diese betreffen, und Kenntnisse über das Gesamtsystem vor. Unabhängig vom

Verflechtungssystem gilt jedoch, dass sich die Informationsverarbeitung insbesondere dann komplex darstellt, wenn Interaktionsprobleme vorliegen. Dies liegt darin begründet, dass aufgrund der zunehmenden Anzahl von Entscheidungsgebieten auch die Anzahl der Handlungsalternativen steigt und die Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität deshalb relativ schnell erreicht sind bzw. überschritten werden.

Einfluss auf die Problemlösefähigkeit in verflochtenen Politiksystemen hat auch die Art und Weise, inwieweit unterschiedliche Interessen der Akteurinnen und Akteure einbezogen werden konnten. Im Gegensatz zu horizontal verflochtenen Systemen können die Partikularinteressen in hierarchisch verflochtenen Systemen zugunsten von Interessen, die das gesamte System betreffen, zurückgestellt werden. Weil in Verbundsystemen sowohl zentrale als auch dezentrale Einheiten an der Problemlösung beteiligt sind, stellten Scharpf et al. (1976, S. 41) in ihren Analysen für diese Verflechtungsstruktur eine höhere Leistungsfähigkeit fest. Konfliktregelungsprobleme betreffen laut Scharpf et al. (1976, S. 42) vorwiegend horizontale Systeme und Verbundsysteme, weil die dezentralen Entscheidungseinheiten in die Konfliktaustragung und in die Konsensbildung eingebunden werden und Steuerungsprogramme nur mit der Zustimmung dieser Einheiten beschlossen werden können. Konsensbedarf entsteht dann, wenn erstens die Wahrscheinlichkeit einer Nichteinigung besteht. Diese Wahrscheinlichkeit erhöht sich, wenn die Anzahl unabhängiger Akteurinnen und Akteure steigt, die einer Entscheidung notwendigerweise zustimmen müssen. Die Spezifikation hinsichtlich der Frage, welche Akteurinnen und Akteure als unabhängige Akteurinnen und Akteure anzusehen sind und inwieweit sie notwendigerweise zustimmen müssen, ist abhängig von formellen und informellen Entscheidungs- und Machtstrukturen sowie von der Verteilung und der Beschaffenheit von Interessen. Die Wahrscheinlichkeit einer Nichteinigung steigt des Weiteren durch die Anzahl ungleichartiger und interdependenter Entscheidungsalternativen, über die zur gleichen Zeit befunden werden muss, und die damit verbundene Zustimmung der unabhängigen und notwendigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die in die Beurteilung der einzelnen Alternativvorschläge involviert sind (Scharpf et al., 1976, S. 42 ff.).

Konfliktminimierung kann vor diesem Hintergrund einerseits durch eine inhaltliche Änderung der Entscheidungsvorschläge oder andererseits durch alternative Konsensbildungsstrategien erfolgen. Die analytische Unterscheidung zwischen

diesbezüglich infrage kommenden Strategien wie Informations-, Überzeugungs- und Durchsetzungsstrategien ist allerdings nicht immer eindeutig, da der Einsatz aller Strategien das Ziel verfolgt, Wertungen, Ziele und Interessen der teilnehmenden Akteurinnen und Akteure zu beeinflussen. *Informationsstrategien* können die Wahrnehmung der Akteurinnen und Akteure sowie ihre Einschätzung von Entscheidungsalternativen mit Blick auf die Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft beeinflussen (Scharpf et al., 1976, S. 46). Des Weiteren können sie einen Beitrag zur einvernehmlichen Interpretation der Konfliktsituation leisten, indem das Problem gemeinsam erfasst wird und für alle Beteiligten akzeptable Handlungsalternativen, Verhandlungs- und Kompromissmöglichkeiten entworfen werden oder indem eine Prognose zur zu erwartenden Kosten-Nutzen-Relation erstellt wird (Scharpf et al., 1976, S. 47 f.). Es kann jedoch nicht vorausgesetzt werden, dass Informationsstrategien unmittelbar Konsens erzeugen. Zudem besteht stets das Risiko, dass Situationen gemeinsam falsch eingeschätzt werden (Scharpf et al., 1976, S. 46 ff.). In normativ geprägten oder hierarchisch organisierten Gruppen kommen im Vergleich zu anderen Organisationsformen relativ häufig *Überzeugungsstrategien* zum Einsatz, da eine gemeinsame ideologische Bezugsnorm Überzeugung begünstigt. Scharpf et al. (1976, S. 48) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die an Politikverflechtungsprozessen Beteiligten insbesondere dann versuchen, Konflikte durch Überzeugungsstrategien zu begrenzen und Kompromisse zu finden, wenn sie in unterschiedlichen thematischen Kontexten regelmässig auf die gleichen Diskussionspartnerinnen und Diskussionspartner treffen. Dieses Phänomen wird von den Autoren auch als „professionelle Solidarität“ bezeichnet. Dabei handelt es sich um ein Merkmal von vertikalen Verflechtungssystemen, das den Einsatz normativer Überzeugungsstrategien begünstigt (Scharpf et al., 1976, S. 48). Der Einsatz von *Durchsetzungsstrategien* schliesslich setzt eine Autoritätsposition voraus. Das heisst, es muss ein bestimmtes Mass an Macht vorhanden sein, das es erlaubt, glaubhaft mit negativen und positiven Sanktionsmitteln „die Kosten/Nutzen-Relation des Adressaten zu verändern“ (Scharpf et al., 1976, S. 49).

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass bei der Problembearbeitung in verflochtenen Systemen mit Schwierigkeiten in den Bereichen der Informationsverarbeitung, der Konsensbildung und somit auch der Konfliktregelung zu rechnen ist. Ist eine Konfliktregelung im politischen Prozess nicht möglich, kann die

Gefahr der Selbstblockade drohen. Scharpf et al. (1976, S. 55) beschreiben zur Reduktion dieser Gefahr Massnahmen, die das Potenzial haben, den Konsensbedarf zu minimieren. Erstens kann die minimal erforderliche Anzahl beteiligter Akteurinnen und Akteure reduziert und dadurch eine Entscheidungscentralisierung angestrebt werden. Dies kann unter anderem durch *Bilateralisierung* geschehen, bei der das Konfliktpotenzial im Vergleich zu multilateralen Strukturen erheblich gesenkt werden kann. Die Verminderung der Anzahl notwendig Beteiligter hat aber den Nachteil, dass Informations- und Responsivitätsverluste entstehen können. Zweitens können Massnahmen zur *Entflechtung* einen Beitrag zur Minimierung des Konsensbedarfs leisten, wobei Scharpf et al. jedoch darauf hinweisen, dass sich das politische System tendenziell stärker verflechte, anstatt in die Entflechtung zu investieren. Als Argument für diese These wird die Unterstützung der jeweils anderen Ebene bezüglich der Durchsetzung und der Verteidigung sowie der Mitfinanzierung von Aufgabenfeldern genannt. Ausserdem bieten Verflechtungssysteme einen Schutz davor, dass Interessen gegeneinander ausgespielt werden (Scharpf et al., 1976, S. 56 f.).

Drittens können *Externalisierungen* vorgenommen werden, das heisst, es werden Fraktionen bestehend aus wenigen Personen mit ähnlichen Ziel- und Wertvorstellungen damit beauftragt, ein gemeinsames Vorgehen auf der Gesamtsystemebene festzulegen. Innerhalb der Fraktionsarbeit werden Informations- und Überzeugungsstrategien angewendet. Der Nachteil an diesem Vorgehen besteht jedoch darin, dass weitere externalisierte Betroffene nicht in die Konsens- und Entscheidungsfindung einbezogen werden. Deren „Mitwirkung“ muss deshalb durch den Einsatz von Durchsetzungsstrategien erreicht werden (Scharpf et al., 1976, S. 57). Das erfolgreiche Wirken von Fraktionen ist somit abhängig von ihrer internen Informationsverarbeitungs- und Konsensfähigkeit sowie vom Verhältnis ihrer Machtressourcen im Vergleich zur Widerstandsfähigkeit der Externalisierten. Je mehr Personen von Beginn an in die Konsensbildung einbezogen werden desto einfacher wird die Durchsetzung sein. Jedoch führen mehr Personen in der Fraktion zu einem intensiveren Konsensbildungsprozess. Überdies ist der Erfolg der Konsensbildung in solchen Fällen auch davon abhängig, ob das Verflechtungssystem normative Entscheidungsregeln und Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stellt. Der Einsatz von Externalisierungsstrategien ist häufig dann unattraktiv, wenn einstimmige Entscheidungen getroffen werden müssen, weil die konsensbildende Fraktion einen sehr grossen Aufwand betreiben müsste, um die

Externalisierten zur Durchsetzung zu bewegen (Scharpf et al., 1976, S. 58). Viertens kann die Anzahl der Beteiligten auch durch funktionale *Spezialisierung* verringert werden. Ein Beispiel dafür wäre der Strassenbau, der in weitere Teilbereiche wie den Wasserstrassenbau und dem Forststrassenbau unterteilt werden kann und bei dem beispielsweise Interdependenzen zum Bahnstreckenbau bestehen. Je enger der spezialisierte Politikbereich gefasst ist, desto grösser können jedoch die Probleme bei der Mittelverteilung werden, wenn keine allgemeine Ressourcenaufstockung für sämtliche Teilbereiche vorgesehen ist (Scharpf et al., 1976, S. 59).

Neben der Reduktion der Anzahl notwendig Beteiligter kann auch die Anzahl der Entscheidungsalternativen verringert werden. Für horizontal verflochtene Systeme eignen sich gemäss Scharpf et al. (1976, S. 59 ff.) Formen der negativen Koordination und für vertikal verflochtene Systeme Entscheidungssegmentierung und Koordination von unten. Während durch positive Koordination auf die „Maximierung aggregierter Wohlfahrtseffekte“ (Scharpf, 1993, S. 20) in mehreren Politikbereichen abgezielt wird, indem Effektivität und Effizienz durch die Nutzung gemeinsamer Handlungsoptionen unterschiedlicher politischer Ressorts und Abteilungen gesteigert werden, geht es bei negativer Koordination darum, in einem Politikbereich zu prüfen, welche negativen Auswirkungen die Entscheidungen auf andere Politikbereiche haben können (Scharpf et al., 1976, S. 59). Die Abstimmungsprozesse bei negativer Koordination finden im Unterschied zur positiven Koordination häufig bilateral und nicht multilateral statt. Die angestrebte Reduktion der Handlungsalternativen resultiert aber dennoch nicht daraus, dass die Handlungsoptionen der potenziell Betroffenen nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen werden (Scharpf, 1993, S. 20), sondern vielmehr daraus, dass der Fokus hauptsächlich auf die Vermeidung gegenseitiger Störungen gelegt wird (Scharpf et al., 1976, S. 60). Bei der Strategie der Entscheidungssegmentierung werden im Gegensatz dazu Gesamtentscheidungen in mehrere separate Entscheidungsprozesse aufgeteilt, damit einerseits die Komplexität sinkt und andererseits bereits erreichter Konsens in einem Bereich nicht durch Unsicherheiten in anderen Bereichen gefährdet wird (Scharpf et al., 1976, S. 60 f.). Unter der in vertikal verflochtenen Systemen neben Entscheidungssegmentierung ebenfalls praktizieren „Koordination von unten“ verstehen Scharpf et al. (1976, S. 61) die Konsensbildung auf der untersten Systemebene, die nach ihren eigenen Regeln verläuft. Auf der Grundlage dieses Konsenses werden anschliessend aus dem Angebot

der höheren Systemebenen Unterstützungsleistungen, beispielsweise finanzieller Art, eingeworben.

Neben der Reduktion der Anzahl der notwendig Beteiligten und der Verminderung der Anzahl der Entscheidungsalternativen bestehen überdies konfliktminimierende Entscheidungsregeln wie „Strukturerhaltung“, „Gleichbehandlung“, „Besitzstandswahrung“, „Konfliktvertagung“ oder „Eingriffsverzicht“ (Scharpf et al., 1976). Die Strukturerhaltung bezieht sich auf die Feststellung, dass Verflechtungsstrukturen die Tendenz haben, sich noch weiter zu verflechten. Dies lässt sich dadurch begründen, dass zum Beispiel Verfassungsänderungen hinsichtlich materieller (Mehr-)Verflechtungen nur dann erreicht werden können, wenn weiteren Akteurinnen und Akteuren Mitwirkungsrechte zugesprochen werden, was das Verflechtungssystem wiederum komplexer macht. Scharpf et al. (1976) leiten daraus die Hypothese ab, dass „eine komplexe Entscheidungsstruktur mit hohem Konsensbedarf mit Hilfe ihrer eigenen Entscheidungsprozesse Strukturveränderungen nur in Richtung auf noch höheren Konsensbedarf erreichen kann“ (Scharpf et al., 1976, S. 63). In anderen Worten bedeutet dies, dass Struktur*veränderung* durch weitere Verflechtungen verhindert wird. Dies hat zur Folge, dass Entscheidungsregeln weiter stabilisiert werden können. Die damit einhergehende Strukturerhaltung leistet daher lediglich einen eher indirekten Beitrag zur Konfliktminimierung. Bei der zweiten Entscheidungsregel, das heisst der Gleichbehandlung, geht es darum, dass es dem Bund durch die Anwendung des normativ vorgeschriebenen Gleichbehandlungsprinzips nicht möglich sein soll, einzelne Länder ohne einen bestimmten sachlichen Grund zu diskriminieren. Da die Festlegung eines solchen bestimmten Grundes Auslegungssache ist, unterstützt die Institution des „Einvernehmens“ die formale Gleichbehandlung der Gebietskörperschaften (Scharpf et al., 1976, S. 63).

Umverteilungen als nächste infrage kommende konfliktmindernde Strategie finden nur dann Akzeptanz, wenn Besitzstände gewahrt und Fördermengen insgesamt angehoben werden. Eine weitere Möglichkeit zur Minimierung von Konflikten liegt darin, diese durch Entscheidungssegmentierung zu vertragen. Dies kann beispielsweise durch eine zeitliche und örtliche Trennung von Sachentscheidungen (Programmkonkretisierungen) und abstrakten Entscheidungen geschehen, die entweder vor- oder nachgelagert oder in anderen Gremien getroffen werden können. Im Zusammenhang mit finanziellen Entscheidungen besteht eine weitere mögliche Vorgehensweise darin, die Entscheidung

bezüglich des Gesamtfinanzierungsvolumens von einzelnen Verteilungsentscheidungen zu trennen. Dieses Vorgehen hat einen nicht unbedeutenden Vorteil: Je größer die Kontingentierung des Finanzvolumens ausfällt, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass auf den unteren Verteilungsebenen Selbstselektionsprozesse stattfinden, bei denen sich die stärksten Akteurinnen und Akteure bzw. ihre Projekte durchsetzen werden (Scharpf et al., 1976, S. 65). Als letzte Möglichkeit zur Konfliktminderung findet sich bei Scharpf et al. (1976) der Eingriffsverzicht, das heisst, es wird bewusst mit Angeboten statt mit Verboten und Geboten gesteuert. Die Effektivität der Steuerung durch positive Anreize ist abhängig vom Widerstandspotenzial der Adressatinnen und Adressaten sowie von deren Abhängigkeit von den positiven Anreizen. Allerdings ist bei dieser Strategie mit einem „Gewöhnungseffekt“ (Scharpf et al., 1976, S. 65) zu rechnen, der sich dadurch kennzeichnet, dass die Adressatinnen und Adressaten die positiven Anreize in ihren zukünftigen Handlungsstrategien fest berücksichtigen.

In den von Scharpf et al. (1976, S. 232 f.) durchgeführten Analysen wurde festgestellt, dass Steuerungsprobleme nicht ausschliesslich durch Politikverflechtung gelöst werden, sondern dass es je nach Situation ausreichend ist, die finanziellen Mittel vertikal oder horizontal anders zu verteilen (Finanzausgleich). Halten die handelnden Akteurinnen und Akteure an Verflechtungsstrukturen fest, anstatt alternative Verteilungsmodalitäten zu nutzen, sprechen die Autoren von „*Überflechtung*“, da Politikverflechtung in diesem Fall unnötige bürokratische und politische Kosten erzeugt. Diese Kosten ergeben sich beispielsweise aus der Erarbeitung, Implementierung und Einhaltungüberprüfung von normativen Grundlagen des jeweiligen Regelungsbereichs. Strukturell bedingte Überflechtungen böten eigentlich Ausgangspunkte für Entflechtungsreformen, die sich in Mehrebenensystemen jedoch als schwierig umsetzbar erweisen, weil Reformen dazu führen würden, dass „Kompetenzen und Macht“ (Benz, 2009, S. 61) umverteilt werden müssten. Laut Scharpf (1985) befinden sich die Akteurinnen und Akteure in solchen Situationen in einer *Verflechtungsfalle*. Unter diesem Begriff versteht Scharpf (1985, S. 350) „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration“.

Die Darlegungen von Scharpf (1985) in Bezug auf die Verflechtungsfalle lassen vermuten, dass die Kosten von Reformen zur Entflechtung für die Beteiligten zu hoch sind. Denn oftmals wird aus den verflochtenen Entscheidungsstrukturen in einem Politikfeld auch ein bedeutsamer Vorteil gezogen, da Gebietskörperschaften mit dieser Strategie den Einfluss von Externen minimieren und ihren Forderungen ausweichen können. Eine Bedingung dafür, dass Verflechtungsstrukturen aufgebrochen werden können, ist, Konsens bezüglich einer Entflechtungsreform zu erreichen. Dieses Vorgehen könnte sich unterschiedlich gestalten. Die Möglichkeiten reichen von der Privatisierung bestimmter Politikfelder über Regionalisierung (Kompetenzübertragung auf die unteren Entscheidungsebenen) bis hin zur Senkung der Transaktionskosten für die Entscheidungsträger der Gebietskörperschaften im Change-Prozess.

Die Theorie der Politikverflechtung wird von Benz (2009, S. 61) als stringent eingeschätzt. Insbesondere das Hypothesen- und Kategoriengerüst leiste einen Beitrag zur Weiterentwicklung einer allgemeingültigen Theorie der Mehrebenenpolitik, die über den deutschen Bundesstaat hinaus Aussagen generieren könne. Gleichwohl vertritt Benz (2009, S. 61) die Auffassung, dass die Annahmen von Scharpf et al. (1976) in mancherlei Hinsicht zu kurz greifen würden, und schlägt daher Erweiterungen vor. Eine Erweiterungsmöglichkeit sieht Benz (2009, S. 61 f.) in der Betrachtung von Zwangsverhandlungssystemen im Sinne einer besonderen Form von Verhandlungen, die in der deutschen Politik aufgrund der Verfassungsbestimmungen zum Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen zur Anwendung kommt. Zwangsverhandlungen, bei denen ohne Einigung der Akteurinnen und Akteure der Status quo nicht geändert werden kann, begünstigen Blockadesituationen oder führen dazu, dass Einigungen nur auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners stattfinden. Laut Benz (2009, S. 61 f.) wäre es für die Analyse von Politikverflechtung des Weiteren sinnvoll, auch andere Verhandlungsformen wie beispielsweise freiwillige und bilaterale Verhandlungen zu berücksichtigen und zu klären, ob solche Verhandlungen durch Hierarchie und Wettbewerb überlagert werden. Überdies schlägt er vor, zusätzliche Koordinationsmechanismen wie die wechselseitige Beobachtung zu berücksichtigen. Als weitere Kritikpunkte nennt Benz (2009, S. 61 f.) schliesslich den fehlenden Einbezug von nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren sowie die fehlende Begründung dafür, warum Personen gewisse Entscheidungsstrategien anwenden, um Blockadefahren abzuwenden.

In Anbetracht der vorhergehenden Ausführungen lässt sich das Erkenntnispotenzial der Theorie der Politikverflechtung bilanzierend wie folgt einschätzen: Obwohl Scharpf et al. (1976) aufgrund ihrer Fallstudien im deutschen Bundesstaat zum Schluss gelangten, dass sich Fragmentierungsprobleme durch Verflechtung nur in überschaubarer Art und Weise lösen lassen (Scharpf et al., 1976, S. 218) und somit die Steuerungsleistung von verflochtenen Politiksystemen als eher gering zu beurteilen ist (Wachendorfer-Schmidt, 2003, S. 26), bietet der Ansatz ein nützliches analytisches Instrument zur Beschreibung von Verflechtungssystemen im politischen Mehrebenensystem. Ihre starke Anlehnung an die ökonomische Theorie begünstigt – ähnlich wie die Annahmen des akteurszentrierten Institutionalismus – die Reduktion der Komplexität in Bezug auf die wahrscheinlichen Handlungen der Akteurinnen und Akteure und die Interaktionen zwischen ihnen. Die Vorteile dieser Komplexitätsreduktion gehen jedoch einher mit einer mechanistischen Vorstellung davon, wie menschliches Handeln in bestimmten Problemfällen funktioniert bzw. funktionieren sollte, damit das Gesamtsystem weiterfunktionieren kann. Angesichts der empirischen Befunde zur eingeschränkten Steuerungsfähigkeit von verflochtenen Politiksystemen von Scharpf et al. (1976) und der von Benz (2009) genannten Weiterentwicklungsmöglichkeiten, wird die Theorie der Politikverflechtung dem Anspruch einer umfassenden Theorie des Funktionierens politischer Mehrebenensysteme insgesamt kaum gerecht. Vielmehr handelt es sich um eine stringente und konsistente Heuristik für die Analyse politischer Mehrebenensysteme und ihrer inneren Entscheidungsstrukturen.

5.4.5 Theorie des dynamischen Föderalismus

Die Politik in föderalistischen Mehrebenensystemen wurde von Benz (2009, S. 78) als „besonderes Zusammenspiel zwischen Statik und Dynamik“, das heisst als Zusammenspiel zwischen blockierten Reformen und laufenden Anpassungen, beschrieben. Die Mechanismen, die in diesem Kontext zum Tragen kommen, versuchte Benz (1984) mittels der *Theorie des dynamischen Föderalismus* zu fassen und damit Erklärungsmuster für Prozesse der Zentralisierung und Dezentralisierung bereitzustellen. Die Hauptannahme, die in dieser Theorie getroffen wird, besagt, dass die „spezifische Struktur eines Mehrebenensystems unter einer ständigen Spannung [steht], die einerseits aus dem Bestreben der Regierung resultiert, Macht und Handlungsfähigkeit zu gewinnen, [und] andererseits durch institutionell angelegte

Tendenzen zur Politikblockade bzw. zur eigendynamischen Stabilisierung verursacht wird“ (Benz, 2009, S. 79).

Die Theorie knüpft an einem soziologisch geprägten Institutionalismus an, da die Ideen der Akteurinnen und Akteure in Bezug auf die Problemlösemöglichkeiten und ihre Lernfähigkeit eine bedeutende Rolle spielen. Ausserdem stützt sich die Theorie des dynamischen Föderalismus auf die ökonomische Theorie des Föderalismus, da die Interdependenzbewältigung zwischen den Entscheidungsinstanzen auf der Basis von Tauschbeziehungen analysiert wird. Den dritten Bezugspunkt stellt die Theorie der Politikverflechtung dar. Es wird davon ausgegangen, dass intensive Verflechtungen kreative Problemlösungen und kollektive Lernprozesse begünstigen und dass Wandel durch die von Scharpf et al. (1976, S. 62 ff.) beschriebenen konfliktminimierenden Entscheidungsregeln unterstützt wird (vgl. Kap. 5.4.4).

Dilemmata entstehen aufgrund widersprüchlicher Anforderungen in inter- und intragouvernementalen Zusammenhängen, die es erforderlich machen, dass entweder Interaktionsmuster oder Strukturen der politischen Zusammenarbeit verändert werden müssen. Ob Wandel stattfindet, ist laut Benz (2009) von den vorherrschenden Leitideen, Bewertungen und Normen abhängig, die Einfluss auf die Ausgestaltung von Institutionen und die damit verbundenen Machtstrukturen haben und das Handeln der Akteurinnen und Akteure beeinflussen. Mehrebenensysteme gelten dann als stabil, wenn die Leitideen und Normen die institutionellen Regelsysteme stützen und die Interaktionen der Akteurinnen und Akteure nicht zu wesentlichen Blockaden führen. Zwar können Interaktionsstrukturen zum Beispiel durch Handlungsoptionen, die im Zusammenhang mit der Theorie der Politikverflechtung erörtert wurden (vgl. Kap. 5.4.4), angepasst werden. Grössere Reformen sind jedoch eher unwahrscheinlich, solange die Werte und Normen der Akteurinnen und Akteure unverändert bleiben (Benz, 2009, S. 79).

Benz (2009) kritisiert an der von ihm selbst entwickelten Theorie des dynamischen Föderalismus, dass sie ausschliesslich spezifische Dynamiken beleuchte und keine Erklärungen dazu liefere, unter welchen Umständen Dynamiken letztendlich in Reformen münden und was genau für den Erfolg und Misserfolg von neuen Institutionen verantwortlich ist. Dennoch bilden die der Theorie zugrunde liegenden Annahmen eine ergänzende Sichtweise zu den eher statischen Theorien der Politikverflechtung und des Wettbewerbsföderalismus (Benz, 2009, S. 80). Als Ergänzung und nicht als Gegentheorie zur Theorie der Politikverflechtung, die ebenfalls häufig dazu genutzt wird,

Blockadesituationen zu analysieren, ist der Ansatz von Benz (2009) einzuordnen, weil er diejenigen Elemente von Scharpf et al. (1976) aufgenommen hat, die der Konsensbildung und somit der Konfliktminimierung zuträglich sind. Die Theorie des dynamischen Föderalismus weicht jedoch von den mechanistischen Annahmen in Bezug auf die Problemlösung ab, indem der Blick auf Prozesse des ständigen Abwägens zwischen Vor- und Nachteilen bei der Weiterentwicklung von Institutionen gerichtet wird. Der Fokus liegt daher nicht auf der Umsetzung bzw. Implementierung von Programmen, mit deren Hilfe bestimmte Policy-Ziele erreicht werden sollen, sondern es geht vielmehr um die allgemeine Fähigkeit des Staates, Probleme zu lösen. Dieser erweiterte Blick lässt die Vermutung zu, dass die Leistungsfähigkeit des Staates infolge des ständigen konkreten Abwägens von Vor- und Nachteilen je nach Politikfeld variieren dürfte. Die These, dass die Problemlösefähigkeit von unterschiedlichen Staatsformen (zentralistisch vs. dezentral) abhängt, tritt damit in den Hintergrund.

5.5 Implikationen des theoretischen Rahmens für die vorliegende Forschungsarbeit

Auf der Grundlage der vorangegangenen theoretischen Ausführungen zum Governance-Ansatz allgemein und zum Ansatz der Multilevel-Governance im Besonderen lassen sich für die vorliegende Forschungsarbeit mit Blick auf die Analysen der Steuerungsstruktur, der Steuerungsinhalte und der Steuerungsprozesse, die im untersuchten Zeitraum mit der Erarbeitung und der Implementierung des HFKG einhergegangen sind, die folgenden forschungsleitenden Prämissen formulieren:

1. Hochschulsteuerung manifestiert sich auf unterschiedlichen und miteinander verflochtenen politischen Ebenen und kann unterschiedliche Formen aufweisen. An der Steuerung von Hochschulen sind mehrere vorwiegend staatliche, aber auch nicht staatliche Akteurinnen und Akteure wie beispielsweise die Organisationen der Arbeitswelt beteiligt (Mehrdimensionalität). In der vorliegenden Arbeit wird der der Forschungsfokus hauptsächlich – aber nicht ausschliesslich – auf die staatlichen Akteurinnen und Akteure gerichtet.

Das Hochschulwesen in der Schweiz ist in erster Linie eine Staatsaufgabe, da die Verantwortung dafür laut Verfassung von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird. Der Bildungsrahmenartikel von 2006 begünstigte Strukturen politischer Verflechtung zwischen den zentralen (Bund) und dezentralen (Kantonen) Einheiten. Aufgrund dieser

Struktur kommt dem „Staat“ als Steuerungsakteur von Hochschulen eine besondere Bedeutung zu. Diese massgebliche Rolle in der Hochschulsteuerung hat für die vorliegende Arbeit zur Folge, dass es bei der Analyse von Governance neben hierarchischen staatlichen auch kooperative staatliche Steuerungsformen einzubeziehen gilt. Dies lässt sich unter anderem durch die Steuerungsstruktur von Hochschulen in der Schweiz begründen, die sowohl horizontale (z.B. durch Konkordate zwischen den Kantonen) als auch vertikale (z.B. Bundesgesetze, kantonale Hochschulgesetze) Formen der Verflechtung aufweist und darüber hinaus in Verbundsystemen organisiert ist. Im Gegensatz zu Studien, die die Analyse von Governance ausschliesslich auf nicht staatliche kooperative Steuerungsformen beschränken, werden in der vorliegenden Arbeit staatliche Formen explizit miteinbezogen, weil sie „integrative Bestandteile von politischen Regelungsprozessen“ (Bosche & Lehmann, 2014, S. 231) darstellen und sich die „Mechanismen von Steuerungsabsicht, Steuerungsentscheid und Steuerungswirkung“ (Bosche & Lehmann, 2014, S. 231) in einem Mehrebenensystem erst auf dieser Grundlage untersuchen lassen. Das Verständnis von Governance ist somit breit gefasst.

Dieses breite Verständnis von Governance als Forschungsperspektive führt des Weiteren dazu, dass staatliche und nicht staatliche Akteurinnen und Akteure auch hinsichtlich ihrer Funktion als Vetospielerinnen und Vetospieler berücksichtigt werden müssen. Der Einbezug von nicht staatlichen Akteurinnen und Akteuren ist vor allem in denjenigen Bereichen von Bedeutung, in denen sie als Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden oder Interessengruppen (z.B. Organisationen der Arbeitswelt, Lehrerinnen- und Lehrerverbände) die Hochschulpolitik mitgestalten. In dieser Funktion sind sie häufig Anhörungspartnerinnen und Anhörungspartner oder fungieren als beratende Mitglieder mit Antragsrecht in verschiedenen politischen Gremien. Obwohl ihre formalen Entscheidungskompetenzen im Vergleich zu den Hochschulträgern eher gering ausgeprägt sind, können sie direkt oder indirekt (aber deshalb nicht weniger erfolgversprechend) Einfluss auf die Ausgestaltung des Hochschulraums nehmen, indem sie sich zu bestimmten hochschulpolitischen Themen äussern (z.B. bei Vernehmlassungen oder in Hearings in vorberatenden Kommissionen des Parlaments) und dadurch aktiv versuchen, die Meinungsbildung zu beeinflussen. Dies führt zur zweiten Prämisse:

2. Hochschulsteuerung ist ein dynamischer Prozess, in dem die beteiligten Akteurinnen und Akteure ihre Handlungen wechselseitig koordinieren (Handlungskoordination). Akteurinnen und Akteure handeln innerhalb der Rahmenbedingungen von Institutionen.

Die Bedingungen politischen Wandels sind im Kontext von vergangenen und gegenwärtigen hochschulpolitischen Entwicklungen zu betrachten, wobei auch der Wandel von Leitideen, Bewertungen und Normen (Deutungsstrukturen) zu berücksichtigen ist. Wandel kann sich innerhalb von Regelsystemen (normative Erwartungsstrukturen) vollziehen und unter anderem Zuständigkeitsbereiche und die daran gebundenen Machtverhältnisse und Kontrollinstrumente betreffen. Die Deutungsstrukturen der Akteurinnen und Akteure können das eigene Handeln sowie das Handeln in Konstellationen beeinflussen und in Abhängigkeit vom Handeln weiterer Beteiligter stehen. Neben den Deutungsstrukturen der Akteurinnen und Akteure spielt auch deren Handlungsstrategie im Verflechtungssystem eine Rolle. Mithilfe dieser Strategie wird versucht, eigene Interessen durchzusetzen, Konsens zu erreichen oder Konflikte beizulegen. Vor diesem Hintergrund können Regelsysteme in einem Politikprozess sowohl abhängige als auch unabhängige Variablen darstellen, weil davon ausgegangen werden kann, dass intendierte und nicht intendierte Wirkungen von Institutionen wiederum Auswirkungen auf die Institutionen selbst haben können, indem kollektive und korporative Akteurinnen und Akteure die Wirkung reflektieren und Massnahmen ergreifen, um Institutionen zu verändern. Diese Überlegungen lassen sich in der dritten Prämisse zusammenfassen:

3. Hochschulsteuerung besteht darin, Entscheidungen zu treffen, die das Handeln der relevanten Akteurinnen und Akteure in eine bestimmte Richtung beeinflussen sollen. Damit von „Steuerung“ gesprochen werden kann, muss eine Intention der Akteurinnen und Akteure deutlich werden, wobei jedoch keine Kausalität zugrunde gelegt werden kann (Intentionalität).

Mit politischen Entscheidungen werden vonseiten des Gesetzgebers bestimmte Ziele verfolgt. Die Entscheidungsfindung erfolgt in Demokratien gemäss einem zuvor festgelegten Vorgehen, in das in der Regel – zumindest im nationalen Kontext – die von der Entscheidung betroffenen Akteurinnen und Akteure involviert sind. Die Steuerungsabsichten müssen sich jedoch nicht zwingend mit den tatsächlichen Wirkungen decken. Im Fall von Steuerungsdivergenzen zwischen Absicht und Wirkung

ist nach den Faktoren zu fragen, die das Handeln der betreffenden Akteurinnen und Akteure in eine „unerwünschte“ Richtung gelenkt haben. Auf welche Weise die Entscheidungsprozesse, die sich konkret im Kontext der Erarbeitung und der Implementierung des HFKG abgespielt haben, auf der Grundlage der drei Prämissen in der vorliegenden Arbeit rekonstruiert wurden, wird in den Kapiteln 7 und 8 im Detail dargelegt.

6 Methodisches Vorgehen

Nachfolgend wird zunächst das Studiendesign der vorliegenden Forschungsarbeit dargelegt (Kap. 6.1). Im Anschluss daran wird auf die beiden zur Datenerhebung eingesetzten Methoden der Dokumentenanalyse (Kap. 6.2) und der Expertinnen- und Experteninterviews (Kap. 6.3) eingegangen und erläutert, wie diese Datenquellen methodisch und inhaltlich trianguliert wurden.

6.1 Studiendesign

Den Akteurinnen und Akteuren kommt in Studien, die mit der Governance-Perspektive arbeiten, eine grosse Bedeutung zu. Im Fall von Untersuchungen im politischen Bereich kann laut Bosche und Lehmann (2014, S. 244) eine Steuerungsabsicht oder ein Steuerungsentscheid, das heisst intentionales Handeln eines staatlichen Akteurs, einen Ausgangspunkt der Analyse bilden. Dieser Option folgend, wurde in der vorliegenden Arbeit das HFKG als Referenzpunkt für die Identifikation von beteiligten Akteurinnen und Akteuren und deren Entscheidungskompetenzen festgelegt.

Ausgehend von diesem Referenzpunkt wurden für die auf mögliche Veränderungen in der Steuerung Pädagogischer Hochschulen ausgerichtete Untersuchung von Regelungsstrukturen im Sinne eines konzentrischen Settings weitere Kreise im und durch das Mehrebenensystem „Hochschule“ gezogen, was es erlaubte, Themen und Formen der Handlungskoordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren zu eruieren (Bosche & Lehmann, 2014, S. 244). Ein konzentrisches Vorgehen birgt allerdings die Gefahr, dass sich die forschende Person im fortschreitenden Analyseprozess immer weiter von der ursprünglichen Forschungsfrage entfernt, weil infolge des Schneeball-Prinzips immer wieder neue Akteurinnen und Akteure und neue Themen und Formen der Handlungskoordination identifiziert werden können (Bosche & Lehmann, 2014, S. 245). Dieser Gefahr wurde in der vorliegenden Studie durch die wiederholte Rückbesinnung auf die Ausgangsfrage und deren Einbettung in die bereits vorliegenden Untersuchungsergebnisse entgegengewirkt. Des Weiteren erwies es sich als sinnvoll, das Datenmaterial, wie von Lamnek (2005, S. 25) empfohlen, mehrfach zu analysieren, weil das zuvor erarbeitete Wissen es ermöglichte, die verfügbaren Informationen aus einem anderen, erweiterten Gesichtspunkt zu betrachten.

Das methodische Vorgehen ist insgesamt als qualitativ-explorativ zu bezeichnen. Im Unterschied zu quantitativen Forschungsdesigns sind qualitative Zugänge dadurch

charakterisiert, dass sie „kontextbezogene und kontextberücksichtigende Verfahren“ (Krotz, 2005, S. 13) darstellen, in deren Rahmen soziales Handeln als absichts- und bedeutungsvoll betrachtet wird. Explorative Studien wiederum werden mit dem Ziel durchgeführt, in einem wenig erforschten Untersuchungsbereich neue Hypothesen zu entwickeln oder theoretische bzw. begriffliche Voraussetzungen zu schaffen, die es erlauben, erste Hypothesen zu formulieren und diese gegebenenfalls zu überprüfen. Explorativstudien gehen wegen ihrer Anlage weit über die Funktion von Vorstudien hinaus (Bosche & Lehmann, 2014, S. 244) und können neben qualitativen auch quantitative Ansätze umfassen, wobei Letztgenannte aufgrund der Fragestellungen für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung sind.

An Explorativstudien wird häufig der Prozess der Typenbildung kritisiert, weil er wenig systematisch erscheint und Intersubjektivität schwieriger zu erreichen ist als beispielsweise in Studien, in denen die Annäherung an das Datenmaterial hypothesengeleitet erfolgt und in denen unter anderem Interrater-Reliabilitäten ausgewiesen werden können (Lamnek, 2005, S. 110). Dieser Kritik wurde in der vorliegenden Arbeit einerseits dadurch begegnet, dass das Datenmaterial mit Blick auf die Akteurinnen und Akteure sowie die Themen und Formen der Handlungskoordination deduktiv analysiert und an den theoretisch hergeleiteten Ausprägungen der Governance-Perspektive gespiegelt wurde. Andererseits konnten dem Datenmaterial weitere Themen und Formen der Handlungskoordination auch mittels eines induktiven Vorgehens entnommen werden, und zwar indem versucht wurde, einzelne Themen und Handlungsabläufe in die Mechanismen der neuen Hochschulsteuerung einzubetten. Durch das zirkuläre Vorgehen und die Datentriangulation, bei der verschiedene Datentypen miteinander in Beziehung gesetzt wurden, konnten bereits getroffene Zuordnungen von Themen und Formen der Handlungskoordination auf unterschiedlichen Ebenen des hochschulpolitischen Systems zudem mehrfach überprüft werden.

Um die im Zentrum stehenden Forschungsfragen klären zu können, wurden zwei Datenerhebungsmethoden ausgewählt. Erstens stützte sich die Studie auf die Kompilation und die Auswertung verschiedener regulativer und Informationszwecken dienender Dokumente. Dieser Zugang wurde in einem zweiten Schritt durch teilstrukturierte Expertinnen- und Experteninterviews ergänzt. Befragt wurden Repräsentierende, aber auch Adressierte der Bildungspolitik, das heisst Vertretungen

der Hochschulen. Mit dem Einbezug von Interviewaussagen wurde das Ziel verfolgt, auf deren Grundlage einerseits die kollektiven und korporativen Sinnstrukturen zu rekonstruieren und andererseits die Wirkungen des HFKG in Bezug auf die Themen und Formen der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung, insbesondere mit Blick auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung, herauszuarbeiten. Mit diesem multiperspektivischen Vorgehen sollten erstens die Stärken und Schwächen der beiden Erhebungsmethoden ausgeglichen werden und zweitens liess sich durch die Triangulation der Daten die Validität der Aussagen erhöhen.

Die nachfolgenden präzisierenden Erläuterungen zur Dokumentenanalyse und zu den Interviews beziehen sich jeweils erstens auf die Methodologie und die generelle Methodenkritik, zweitens auf die Datenerhebung und die Datenaufbereitung sowie drittens auf die Datenauswertung.

6.2 Dokumentenanalyse

Wie bereits festgehalten bildete eine umfangreiche Dokumentenanalyse die Basis für die Untersuchung der mit der Erarbeitung und der Implementierung des HFKG einhergehenden politischen Prozesse. Das Ziel der Analyse bestand unter anderem darin, den Gesetzgebungsprozess zu rekonstruieren bzw. zu kontextualisieren und in diesem Zusammenhang politische Debatten, Handlungsabsichten, Argumentationslinien und Entscheidungsprozesse herauszuarbeiten. Das Vorgehen wird im Folgenden im Detail vorgestellt.

6.2.1 Methodologie und Methodenkritik

Bei der Dokumentenanalyse handelt es sich allgemein um einen klassischen Ansatz qualitativ-interpretativer Forschung, wobei der Begriff jedoch sehr breit gefasst wird (Mayring, 2002, S. 46). Unter „Dokumenten“ werden in diesem Zusammenhang neben Schriftstücken wie Akten, Gesetzestexten, Protokollen, Formularen, verschriftlichten Interviews und Arbeitspapieren auch jegliche Zeugnisse verstanden, die „als Quelle zur Erklärung menschlichen Verhaltens dienen können“ (Atteslander, 1971, S. 53). Dokumente umfassen diesem Verständnis zufolge somit weit mehr als nur offizielle Schriftstücke. Entsprechend werden in der qualitativen Forschung unter dem Begriff „Dokument“ auch Filme, Tonträger, Werkzeuge, Kunstgegenstände oder gar Bauten verstanden. Dieses weite Begriffsverständnis ermöglicht die Erschliessung von

Datenmaterial, das bei anderen Erhebungsformen, beispielsweise bei Beobachtungen, keine Berücksichtigung findet.

Wer sich für die Arbeit mit Dokumenten entscheidet, verwendet bereits bestehendes Datenmaterial, was aus forschungsökonomischer Sicht vorteilhaft ist. Die Subjektivität der Forschenden spielt zwar bei der Auswahl und der Auswertung des Materials eine Rolle, nicht jedoch bei der Erhebung an sich (Mayring, 2002, S. 47). Weil sich die Forscherin oder der Forscher subjektiv interpretierend und durch die Gewinnung zusätzlicher Informationen reinterprettierend mit dem Datenmaterial auseinandersetzt, muss kritisch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei diesem Verfahren auch um eine Form der Realitätskonstruktion handelt, und zwar eine historische (Manz, 2011, S. 58). Eine mögliche Folge dieser subjektiv geprägten Rekonstruktion besteht darin, dass sich die Forscherin oder der Forscher von demjenigen Datenmaterial leiten lässt, das die eigenen Forschungshypothesen stützt, und Datenmaterial ausgeblendet, das widerlegende Aspekte einbringt. Ein weiterer Nachteil der Dokumentenanalyse besteht darin, dass dahinterliegende Intentionen und Einstellungen nur dann erforscht werden können, wenn diese explizit dargelegt wurden, was nicht bei jeder Art von Dokument der Fall ist. Darüber hinaus sind aus Datenschutzgründen oder aufgrund von archivrechtlichen Gründen nicht immer alle benötigten Dokumente zugänglich.

6.2.2 Datenerhebung und Datenaufbereitung

Die vorliegende Forschungsarbeit stützte sich im ersten Analyseschritt auf eine Dokumentenanalyse von gedruckten und ungedruckten Quellen verschiedener Akteurinnen und Akteure. Dadurch, dass Erhebung und Analyse teilweise parallel stattfanden, bestand die Möglichkeit, die Dokumentenarten und somit das Datenkorpus systematisch zu erweitern (Bosche & Lehmann, 2014, S. 245).

Für die Bearbeitung der Forschungsfragen wurden sowohl normative (u.a. Gesetze, Verordnungen, Vereinbarungen) als auch deskriptive (u.a. Sitzungsprotokolle, die jeweils zugehörigen Unterlagen, Jahresberichte und Verfahrensberichte) Dokumente einbezogen. Die Auswahl der Dokumente erfolgte in Entsprechung mit den zu klärenden Forschungsfragen auf der Makroebene des Mehrebenensystems „Hochschule“, das heisst auf der bildungspolitischen Ebene unter besonderer Berücksichtigung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Als zeitlicher Horizont dieser ersten Phase wurde der Zeitraum zwischen 2004 und 2015 festgelegt. Die Erarbeitung des HFKG hatte mit den

Vorarbeiten zum Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung begonnen, aus denen ein Bericht einer Projektgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern aus Bund und Kantonen – mit dem Titel „Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft“ (SWF & BBW, 2004) hervorgegangen war. Analysiert wurden in diesem Zusammenhang konkrete Dokumente zum Erarbeitungs-, Vernehmlassungs- und Implementationsprozess des HFKG bis 2015, das heisst bis zum Zeitpunkt der teilweisen Inkraftsetzung.

In einem zweiten Schritt wurden für den Zeitraum von 2011 bis 2018 ebenfalls normative (Gesetzentwürfe, Gesetze, Verordnungen, Richtlinien) und deskriptive Dokumente (Begleit- und Ergebnisberichte, Jahresberichte, Sitzungsprotokolle und zugehörige Dokumente, Akkreditierungsberichte, Leitfäden) der neu konstituierten hochschulpolitischen Gremien beigezogen, um auf dieser Grundlage die ersten Auswirkungen des HFKG bzw. die Felder der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung analysieren zu können. In Einzelfällen konnten Sachgeschäfte, in denen sich Felder der Handlungskoordination ergeben hatten, bis 2019 oder 2020 weiterverfolgt werden, sofern die Unterlagen zugänglich waren.

Aufgrund der Dokumentationspflicht des Bundes ist die Datenlage insgesamt als sehr gut zu bezeichnen. Sämtliche Rechtstexte und Vernehmlassungsunterlagen zu Bundesgesetzen sind auf dem Onlineportal der Schweizer Regierung einsehbar. Die Protokolle des Parlaments sind im Amtlichen Bulletin verfügbar, während öffentliche Botschaften des Bundes im Bundesblatt digital zugänglich sind. Als sehr aufschlussreich erwiesen sich zudem unter anderem die bei den Parlamentsdiensten beantragten Protokolle der Sitzungen der beiden Kommissionen „Wissenschaft, Bildung und Kultur“ (WBK) der eidgenössischen Räte, da sie neben vertieften Hintergrundinformationen zu Inhalt und Geltungsbereich des Gesetzes auch Aussagen und Meinungen der in die Vernehmlassung einbezogenen Akteurinnen und Akteure beinhalten, die in eigens durchgeführten Hearings geäußert worden waren. Darüber hinaus hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) auf Antrag der Forschenden die Vernehmlassungsunterlagen zum HFKG sowie die Protokolle und ausgewählte zugehörige Unterlagen der Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz zur Einsicht vor Ort in digitaler Form zur Verfügung gestellt.

Angesichts der Bedeutsamkeit der EDK für die Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde Akteneinsicht in diejenigen Dokumente beantragt, die in

inhaltlichem Zusammenhang mit der Genese und den Auswirkungen des HFKG stehen. Die Informations- und Dokumentationsstelle der EDK stellte daraufhin Stellungnahmen, Redebeiträge, Briefe sowie weitere regulative Dokumente wie beispielsweise Statuten und Beschlüsse der Plenarversammlung zur Verfügung. Keine Akteneinsicht konnte ohne Angabe von Gründen hingegen im Zusammenhang mit der Plenarversammlung und den Vorstandssitzungen gewährt werden. Öffentlich dokumentiert werden auf der EDK-Website Vernehmlassungsunterlagen, die in der Regel Begleitschreiben sowie ausführliche Erläuterungen zum Thema beinhalten. Darüber hinaus werden auf der Website aktuelle Rechtserlasse, zum Beispiel die Anerkennungsreglemente oder das Hochschulkonkordat, bereitgestellt.

Für den Untersuchungszeitraum von 2015 bis 2018 wurde bei der Kammer Pädagogische Hochschulen der Rektorinnen und Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) Akteneinsicht in die Sitzungsprotokolle und die zugehörigen Unterlagen des Vorstands sowie der Mitgliederversammlung beantragt. Diesem Ersuchen wurde stattgegeben. Die Unterlagen enthielten auch erläuternde Dokumente aus der Zeit vor der Konstituierung von swissuniversities, das heisst, einzelne Geschäfte konnten in ihrer Entstehungsgeschichte bis zur Zeit der Fachkonferenzen der EDK (KFH und COHEP) zurückverfolgt werden, was sich für das Schliessen von Informationslücken als besonders nützlich erwies, da die EDK wie bereits festgehalten keinen Einblick in die Protokolle und die zugehörigen Unterlagen des Vorstands und der Plenarversammlung gewähren konnte.

Weil die Forscherin aufgrund ihrer damaligen Tätigkeit in der Stabsstelle „Hochschulentwicklung und Qualitätsmanagement“ an der Pädagogischen Hochschule Schwyz selbst beobachtende und teilnehmende Akteurin des Untersuchungsfeldes war, wurde angesichts der zum betreffenden Zeitpunkt unmittelbar bevorstehenden institutionellen Akkreditierung der eigenen Hochschule darauf verzichtet, den Schweizerischen Akkreditierungsrat um Akteneinsicht in die Ratsprotokolle zu bitten. Hätte die Forscherin bei einem positiven Bescheid Einsicht in die Diskussionen erhalten, die mit dem Entscheid zur Akkreditierung anderer Hochschulen und damit unter Umständen auch von direkten Mitbewerbern in Verbindung standen, hätte dies zu einem Interessenkonflikt geführt. Damit dennoch ein Einblick in die Beurteilungen zur institutionellen Akkreditierung erlangt werden konnte, wurden die Verfahrensberichte der

Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung beigezogen, was sich als zweckdienlich erwiesen hat. Aus Transparenzgründen werden diese Berichte mit dem Einverständnis der jeweiligen Hochschule, die sich dem Verfahren unterzogen hat, auf der Website der Agentur veröffentlicht.

6.2.3 Datenauswertung

Das umfangreiche Datenkorpus wurde mit dem Programm MAXQDA, einer Software zur Analyse qualitativer Daten (Qualitative Data Analysis, QDA), ausgewertet. QDA-Software dient dem „Verwalten des Datenkorpus, dem Markieren und Annotieren von Daten, dem Suchen und Auffinden von Datenfragmenten sowie der (grafischen oder numerischen) Transformation und Darstellung von Daten“ (Schmieder, 2014, S. 591). Der Einsatz von QDA-Software an sich ist keine Analysemethode, sondern das Programm stellt lediglich ein Analyseinstrument bereit, mit dem ein Textkorpus bearbeitet werden kann. Für MAXQDA sprachen diverse Gründe: Es ist ein Tool, das sich gegenüber verschiedenen Datentypen als äusserst flexibel erweist. Des Weiteren lassen sich auch Kommentare und Memos einbeziehen, was für einen qualitativ-iterativen Forschungsprozess ausschlaggebend ist. Schliesslich ermöglicht es die Software, Zusammenfassungen, zu erstellen und diese nach Themen, Formen der Handlungskoordination oder Memos aufzuschlüsseln.

Die Daten wurden zunächst nach Textstellen erster Ordnung durchsucht, die sich auf die konkreten *Regelungsbereiche* des HFKG bezogen. Dazu zählten beispielsweise Aufgaben und Kompetenzen der neuen hochschulpolitischen Organe sowie Regelungen zur Akkreditierung, Koordination und Aufgabenteilung, zur strategischen Planung und Finanzierung sowie zu den Zulassungsbedingungen. Das Ziel dieses Vorgehens bestand darin, den rechtlichen Handlungsspielraum der Akteurinnen und Akteure abzustecken, die Zusammenhänge zwischen normativen Regelungen von Bund und Kantonen aufzuzeigen und die Argumente und Motive für die (geplanten) Regelungsbereiche herauszuarbeiten. Mit Blick auf die theoretischen Grundlagen der Analyse ging es in diesem ersten Schritt darum, den *institutionellen Kontext* zu erarbeiten.

In einem weiteren Schritt wurden anschliessend Textstellen zweiter Ordnung markiert, in denen *Folgen* der Regelungsmechanismen erster Ordnung thematisiert wurden und an denen sich weitere Konfliktlinien zwischen den Akteurinnen und Akteuren

manifestierten. Als Beispiele sind hier Themenbereiche wie strukturelle Veränderungen des Hochschulraums, Fachdidaktik, Forschung, Digitalisierung und Reakkreditierung zu nennen. Unter Berücksichtigung dieser Themenbereiche wurden danach die Rollen der involvierten Akteurinnen und Akteure in den jeweiligen Konstellationen und Situationen analysiert (Einsatz in bestimmten Gremien, Aufgaben und Zuständigkeiten) und die Mechanismen ihrer Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung anhand von diesbezüglich aufschlussreichen Dokumenten wie Sitzungsprotokollen und Vernehmlassungsunterlagen rekonstruiert. Um die auf diese Weise generierten Erkenntnisse noch weiter vertiefen und zusätzliche Perspektiven miteinbeziehen zu können, wurden in einem weiteren Schritt Aussagen aus Expertinnen- und Experteninterviews beigezogen.

6.3 Experteninterviews

Die Entscheidung, qualitative Interviews, konkret leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten, durchzuführen, beruhte auf den Fragestellungen des Forschungsvorhabens. Mithilfe der halbstrukturierten Leitfäden sollten im Sinne der Triangulation erstens systematisch inhaltliche Lücken geschlossen werden, die sich bei der Dokumentenanalyse ergeben hatten. Dies war deshalb von zentraler Bedeutung, weil wegen archivrechtlicher Bestimmungen nicht alle als relevant erachteten Dokumente hatten eingesehen werden können (vgl. Kap. 6.2.2). Zweitens sollten die anhand der Dokumente rekonstruierten Handlungsmotive und Argumentationen der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteure und ihr Verhältnis untereinander aus einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden (Flick, 2011, S. 20). Drittens sollten in den Interviews benannte mögliche Folgen der veränderten Steuerungsstruktur für den Hochschulraum Schweiz interpretativ in das Gesamtbild eingeordnet werden. Wie diese Ziele konkret umgesetzt wurden, wird nachfolgend im Einzelnen erläutert.

6.3.1 Methodologie und Methodenkritik

Die Charakteristik des Experteninterviews gleicht einem Fachgespräch, in dessen Verlauf dem verwendeten Leitfaden eine stark strukturierende und steuernde Funktion zukommt. Es eignet sich als rekonstruierende Methode, mittels derer nach

mechanismenorientierten Erklärungszusammenhängen gesucht werden kann (Gläser & Laudel, 2009, S. 36 f.). In dieser Interviewform steht im Unterschied zu anderen Ausrichtungen nicht die Person als solche im Zentrum des Interesses, sondern die Expertin oder der Experte repräsentiert vielmehr die Handlungs- und Sichtweisen sowie die Wissenssysteme eines bestimmten fachlichen Feldes (Kruse, 2014, S. 168 f.) und wird als Teil einer Funktionselite mit Sonderwissen wahrgenommen.

Diese Auffassung kritisieren beispielsweise Bogner und Menz (2005, S. 15), die darauf hinweisen, dass Forschende selbst dann, wenn das Interview faktenorientiert sei, auf „Argumentations- und Legitimationsmuster, auf Werthaltungen, Motive und Deutungswissen, auf Habitus, auf Positionierungen, Interaktionseffekte im Interview [sowie] auf das fließende Verhältnis von Expertinnen- bzw. Expertenstatus und Subjekthaftigkeit“ achten müssten. Gemäss diesem Verständnis sind Expertinnen und Experten keine „Lieferantinnen“ und „Lieferanten“ von objektivem Wissen, sondern die Aussagen und Informationen entstehen in einem sozialen, das heisst in einem interaktiven Prozess mit dem Interviewenden. Das Gespräch wird stets durch gegenseitige Erwartungen wie auch durch die Rolle, welche die Expertin oder der Experte der interviewenden Person zuschreibt, beeinflusst (Kruse, 2014, S. 181). Wird die Rolle der interviewenden Person als diejenige einer Co-Expertin oder eines Co-Experten eingeschätzt, so kann das Fachgespräch in einer inhaltlichen Diskussion oder gegebenenfalls in einem Streitgespräch enden (Kruse, 2014, S. 184). Dies galt es in der vorliegenden Studie unbedingt zu vermeiden, da der Fokus auf der Darstellung von Prozessverläufen und Prozesswissen sowie auf der Deutung von Prozessen lag.

Ein nächster kritisch zu betrachtender Aspekt, den es auch in der vorliegenden Arbeit bewusst zu reflektieren galt, betrifft den Einbezug von Vorwissen in die Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Expertinnen und Experten einerseits und in die Entwicklung des Leitfadens andererseits. Dieses Vorgehen ist in beiden Fällen nicht unproblematisch, weil es Vorannahmen in Bezug auf die zu beantwortende Forschungsfrage nötig macht (Kruse, 2014, S. 157). Obschon solche Vorannahmen die Offenheit der Fragestellungen und somit auch des Gesprächs insgesamt einschränken können, kann die Vorstrukturierung durch einen leitfadengestützten Fragebogen gleichwohl dazu beitragen, dass der Bezug zu relevanten Personen, Gegenständen, Orten und Zeiten stets aufrechterhalten bleibt und das Gespräch nicht zu stark von der in Zentrum stehenden Thematik abschweift.

Ein weiterer zur berücksichtigender Aspekt manifestiert sich darin, dass die Möglichkeit besteht, dass eine von Forschenden hergeleitete und im betreffenden Kontext als relevant erachtete Problemstellung für die Befragte oder den Befragten nicht die gleiche Bedeutung hat. Diese methodologische Kritik gilt es im Forschungsprozess stets präsent zu halten, um zu vermeiden, dass Vorinterpretationen auf die Relevanzsysteme der Befragten übertragen werden.

6.3.2 Datenerhebung und Datenaufbereitung

Die insgesamt fünf Interviewten waren aufgrund ihrer Funktion (Vertretung von Bund, Kantonen oder Rektorinnen und Rektoren), ihres Fachwissens hinsichtlich relevanter Themenbereiche (Dossiers) sowie ihres Wissens in Bezug auf das Zusammenspiel der Akteurinnen und Akteure und ihre normativen Handlungsspielräume ausgewählt worden (vgl. Anhang A). Es handelte sich um Marco Scruzzi, den Ressortleiter „Hochschulpolitik“ beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, sowie um Hans Ambühl, den ehemaligen Generalsekretär der EDK, und Madeleine Salzmann, die ehemalige Co-Leiterin des EDK-Koordinationsbereichs „Hochschulstufe“. Die beiden EDK-Repräsentierenden waren zudem mit der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung bestens vertraut. Die Sicht der Pädagogischen Hochschulen wurde auf der akademischen Ebene durch Hans-Rudolf Schärer, den damaligen Präsidenten der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities und gleichzeitig Rektor der Pädagogischen Hochschule Luzern vertreten. Darüber hinaus wurden die Pädagogischen Hochschulen durch ein ehemaliges Mitglied der Hochschulleitung einer Pädagogischen Hochschule, den ehemaligen Prorektor der Pädagogischen Hochschule Luzern Michael Zutavern repräsentiert, der zum Untersuchungszeitpunkt ausserdem Mitglied des Schweizerischen Akkreditierungsrats war. Alle vier Experten wie auch die Expertin erklärten sich auf Anfrage hin umgehend dazu bereit, an den Interviews teilzunehmen. Auf eine Anonymisierung wurde in der Darstellung der Ergebnisse verzichtet, weil das schweizerische Hochschulwesen derart überschaubar ist, dass Leserinnen und Leser mit Kenntnissen des Hochschulraums und der Akteurinnen und Akteure der Hochschulpolitik ohne Weiteres Rückschlüsse auf die betreffenden Personen ziehen könnten.

Zwei Interviews fanden am Arbeitsort der befragten Personen statt, zwei Interviews an einem öffentlichen Ort und ein Interview wurde am Wohnort der betreffenden Person

durchgeführt. Durchschnittlich dauerten die Interviews 92 Minuten, wobei für das kürzeste 64 Minuten und für das längste 125 Minuten verzeichnet wurden. Bei allen Personen wurde zur Aufnahme ein Audiogerät verwendet. Zusätzlich wurden während des Gesprächs persönliche Notizen verfasst. Die auf Hochdeutsch geführten Interviews wurden in ihrem gesamten Wortlaut gemäss den Normen der Standardorthografie transkribiert. Prosodische Merkmale wie Betonungen oder inhaltlich nicht direkt relevante lexikalische Elemente wie Interjektionen und Füllwörter blieben hingegen unberücksichtigt. Sämtliche in der vorliegenden Arbeit zitierten Interviewpassagen wurden der Expertin und den Experten vor der Verwendung vorgelegt und von ihnen freigegeben.

Die Konstruktion der Leitfäden (vgl. Anhang B) basierte einerseits auf inhaltlichen Kriterien (Schliessen von Lücken), wobei sich die Fragen an den leitenden Forschungsfragen und Hypothesen sowie an der Funktion bzw. am mutmasslichen Fachwissen der Expertin und der vier Experten orientierten. Zweitens wurden in den Interviews Inhalte zur Einschätzung bzw. Interpretation vorgelegt, die sich aus dem Studium der Dokumente ergeben hatten und sich im Kompetenzbereich der betreffenden Befragten befanden. Drittens wurden allgemeine und übergeordnete Fragen zu den (voraussichtlichen) Folgen des neuen Hochschulgesetzes formuliert, die in allen Gesprächen gestellt wurden. Der jeweils individualisierte Fragenkatalog war den befragten Personen im Vorfeld der Interviews zugestellt worden.

6.3.3 Datenauswertung

Die Auswertung der Interviews erfolgte mittels einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse. Dieses Vorgehen diente der Reduktion des Datenmaterials, damit die Kernaussagen erfasst und anschliessend auf ein höheres Abstraktionsniveau gehoben werden konnten (Mayring, 2008, S. 60 ff.). Zu diesem Zweck wurden als relevant erachtete Textstellen denjenigen Regelungsbereichen des HFKG bzw. den Themenfeldern der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zugeordnet, die aus der Dokumentenanalyse resultiert waren. Teilweise ergaben sich aus den Interviews neue und zuvor noch nicht ersichtlich gewordene Themenfelder, die anschliessend durch eine weiterführende Dokumentenanalyse vertieft wurden. Aussagen, die nicht mit den zuvor getroffenen Annahmen übereinstimmten, wurden ebenfalls durch eine vertiefende und teilweise erweiterte Dokumentenanalyse aufgearbeitet, wobei teilweise neue Dokumente in die Analyse einbezogen wurden, die zuvor als nicht relevant eingeschätzt worden waren.

7 Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz

Wie die Ausführungen in Kapitel 3 gezeigt haben, haben sich der schweizerische Hochschulraum und somit die Steuerung der einzelnen Hochschultypen vor der Inkraftsetzung des HFKG hinsichtlich der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure und der von ihnen eingesetzten Instrumente als komplex und heterogen dargestellt. Insbesondere die gemeinsame Zuständigkeit und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Hochschulsteuerung waren bis zur Schaffung des Hochschulartikels 63a in der 2006 revidierten Bundesverfassung verfassungsrechtlich nicht abgestützt (WBK-N, 2005a, S. 5509). Mit der Revision der Bundesverfassung wurde somit die Grundlage für eine koordinierte Gesamtsteuerung des schweizerischen Hochschulwesens gelegt, bei der Bund und Kantone die Verantwortung für diesen Bereich gemeinsam tragen. In den folgenden Unterkapiteln wird zunächst dargelegt, wie die Umsetzung des Hochschulartikels in der Bundesverfassung durch die Ausarbeitung und die Inkraftsetzung des HFKG erfolgte. Zu diesem Zweck werden die beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie ihre Ziele, Argumente und Präferenzen zuerst im Zusammenhang mit den Vorarbeiten (Kap. 7.1) und danach im Kontext des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses (Kap. 7.2) herausgearbeitet. Anschliessend wird der Stand der Hochschulsteuerung *nach* dem Inkrafttreten des Gesetzes mit Blick auf den formalen Wandel der Governance-Strukturen in einer kompakten Übersicht rekapituliert (Kap. 7.3).

7.1 Vorarbeiten zum HFKG

Der auf das HFKG bezogene Gesetzgebungsprozess war 1997 durch eine parlamentarische Initiative von Hans Zbinden ausgelöst worden, in der jedoch zunächst kein gesamtschweizerisches Hochschulgesetz im Mittelpunkt stand, sondern die Revision des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung (Parlamentsdienste, 2005). Die revidierte Bundesverfassung ist auch im Zusammenhang mit dem Projekt „Hochschullandschaft Schweiz 2008“ zu betrachten, in dessen Kontext die Vorsteher des EDI und des EVD sowie eine Vorstandsdelegation der EDK seit 2003 den Auftrag hatten, Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft zu erarbeiten (SWF & BBW, 2004).

Im Anschluss an die Verfassungsrevision erarbeitete die gleiche Projektgruppe, die den Bericht zur Neuordnung der Hochschullandschaft verfasst hatte, einen ersten

Gesetzesentwurf (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 1), der von 2007 bis 2008 bei den Kantonen, politischen Parteien, Dachverbänden und weiteren relevanten Akteurinnen und Akteuren in eine Vernehmlassung gegeben wurde. Gestützt auf den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008) veröffentlichte der schweizerische Bundesrat im Jahr 2009 eine Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Schweizerischer Bundesrat, 2009). Im Anschluss daran wurde der Ständerat als Erstrat bestimmt, wonach dessen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) den Gesetzesentwurf umfassend vorbereitet. Darüber hinaus setzte die WBK-S eine Subkommission ein, um bestimmte Themenbereiche des neuen Hochschulgesetzes vertieft zu analysieren. Während des parlamentarischen Beratungsverfahrens im Ständerat wurden umfangreiche Hearings mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und den Hochschulen durchgeführt, bevor der Entwurf der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) bzw. dem Nationalrat übergeben wurde. Nach dem Differenzbereinigungsverfahren der beiden Kammern wurde das HFKG 2011 verabschiedet und trat 2015 teilweise in Kraft.

Im Folgenden werden zunächst die im 2006 angenommenen Bildungsrahmenartikel und im Hochschulartikel der Bundesverfassung vorgesehenen Institutionen, das heisst die Regelungsbereiche, als Kontextbedingung für die Erarbeitung des HFKG dargelegt, durch die Bund und Kantone gemeinsam ermächtigt wurden, den Bildungs- und somit auch den Hochschulraum gemeinsam zu koordinieren.

7.1.1 Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung als Ausgangspunkt

Der Bildungsartikel (Art. 61a) und der Hochschulartikel (Art. 63a) stellten seit 2006 die normativen Ausgangspunkte für die Ausarbeitung und die Inkraftsetzung des HFKG dar. Vor der Revision der Verfassungsartikel war die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Hochschulbereich eher pragmatisch erfolgt. Diese Form der Zusammenarbeit liess sich unter anderem auf der unterschiedlichen Zuständigkeit von Bund und Kantonen für die universitären Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Hochschulinstitute und private Institutionen zurückführen. Vor allem in Bezug auf den universitären Hochschulbereich bestanden Zweifel daran, ob die Regelungen in der damals noch geltenden Verfassung (die ausschliesslich eine

Koordinationsgrundlage bildeten) ausreichend seien, um gemeinsame Organe mit rechtssetzenden Kompetenzen, wie die Schweizerische Universitätskonferenz eines war, zu schaffen (WBK-N, 2011c, S. 24) und ob die verfassungsrechtliche Grundlage für die Finanzierung bzw. die Subventionierung ausreiche (Christina Baumann, persönliche Kommunikation, 3. März 2020). Vor diesem Hintergrund hatte das Universitätsförderungsgesetz – wie bereits erwähnt – eine befristete Gültigkeit.

Mit dem revidierten Bildungs- bzw. dem Hochschulartikel wurden diese Zweifel beseitigt und es wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, die es erlaubte, diese Kooperation zwischen Bund und Kantonen durch bestimmte Zusammenarbeitsformen sowie die Finanzierung bzw. die Subventionierung der Hochschulen zu legitimieren (WBK-N, 2005a, S. 5514). Die hinter den Artikeln liegenden Ziele waren unter anderem auf einen Fortschritt in der Harmonisierung des Bildungsraums sowie auf eine Verbesserung der Koordination ausgerichtet. Die Regelungen in der revidierten Verfassung sollten unter anderem den Bund in die Lage versetzen, sich einen umfassenden Überblick über das gesamte Bildungssystem zu verschaffen und sich an dessen Gesamtsteuerung zu beteiligen (WBK-N, 2005a, S. 5515). Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit in den Bereichen der Volksschule und der Hochschule war dies dem Bund bislang nur teilweise möglich gewesen. Diese Änderung wurde von der vorberatenden Kommission bzw. vom Nationalrat als bedeutender Meilenstein hervorgehoben:

Dass die Kantone diesem Konzept – in ihrer föderalistischen Kerndomäne – zustimmen, zeugt von einer neuen Qualität im föderalistischen Dialog: dass der Vorschlag nach offener, konstruktiver Zusammenarbeit einvernehmlich vorgelegt wird, belegt die Fähigkeit, gemeinsam zu Lösungen zu kommen und diese im je eigenen Rechtskreis umzusetzen. (WBK-N, 2005a, S. 5515)

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde vom Nationalrat als teilweiser Paradigmenwechsel bezüglich der Zuständigkeiten und der Koordination in der Bildungslandschaft der Schweiz betrachtet, da zwar eine gemeinsame Verantwortlichkeit hinsichtlich einer gesamtschweizerischen Koordination erreicht wurde, diese aber im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten erfolgte.

Zu den Zuständigkeiten und Aufgaben im Hochschulraum ist in Art. 63a Abs. 1 Bundesverfassung von 2006 Folgendes festgehalten:

¹ Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben.

Absatz 1 legt die Rolle des Bundes als Hochschulträger fest. Für den Hochschulbereich entfiel mit der Änderung des Hochschulartikels die bis zu diesem Zeitpunkt geltende Koordinationsklausel in Art 63 Abs. 2, mit der die Subventionen des Bundes an die Sicherstellung der Koordination geknüpft waren. Der neue Absatz 2 lautet entsprechend wie folgt:

² Er [der Bund] unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

Die vor der Verfassungsreform geltende Kann-Formulierung zur finanziellen Unterstützung des Bundes an die Hochschulen (Art. 63 Abs. 2 BV) wurde somit zugunsten einer verbindlichen Verpflichtung des Bundes aufgehoben. Diese Regelung sollte den Hochschulträgern Planungssicherheit in Bezug auf die zu erwartenden Finanzierungsleistungen des Bundes verschaffen. Darüber hinaus wurde in der revidierten Bundesverfassung von 2006 in Art. 63a Abs. 3 erstmals die gemeinsame Verantwortung für die Qualitätssicherung festgeschrieben:

³ Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

Dieser Absatz kann so interpretiert werden, dass die Hochschulen selbst in erster Linie für ihre interne Qualitätssicherung zuständig sind. Dabei müssen sie sich jedoch an allgemeingültigen Standards (Bologna-Deklaration bzw. die Regelungen der Folgekonferenzen) ausrichten. Deren Formulierung sowie die Kontrolle in Bezug darauf, ob die Standards eingehalten werden, liegen gemäss Art. 63a Abs. 4 in der Zuständigkeit von neu zu schaffenden gemeinsamen Organen:

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.

Die gemeinsamen Organe haben bezogen auf die Ausübung ihrer Kompetenzen auf die Hochschul- und die Trägerautonomie zu achten. Die Grenzen der Autonomie werden durch die Bundesverfassung gesetzt, da gesamtschweizerische Zielvorgaben, insbesondere in kostenintensiven Bereichen, einschränkend sein können (Art. 63a Abs. 5 BV). Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich betrifft die subsidiäre Handlungskompetenz des Bundes und die Verpflichtung der Hochschulen, zu kooperieren.

⁵ Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Durch die Formulierungen in diesem Absatz werden dem Bund in den genannten Bereichen subsidiäre Kompetenzen zugesprochen, die der Harmonisierung der schweizerischen Hochschullandschaft zuträglich sein sollen. Sowohl mit der Formulierung zur Subsidiarität als auch mit den Ausführungen zur Finanzierung werden, zugunsten einer gesamtschweizerischen Koordination, Leitplanken für die Träger und ihre Hochschulen gesetzt. Ausserdem wird die Unterstützung der Hochschulen nicht mehr an Koordination, sondern an eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen gebunden (Art. 63a Abs. 5 BV).

Ausgehend von den dargelegten Neuerungen, die durch die Revision des Bildungsrahmenartikels entstanden sind, werden nachfolgend die am HFKG-bezogenen Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteuren sowie ihre Ziele, Argumente und Präferenzen in Bezug auf die hauptsächlichen Regelungsbereiche skizziert.

7.1.2 Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft

Der Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004), der aus dem Projekt „Hochschullandschaft Schweiz 2008“ resultiert war, wurde offiziell als „Leitlinie“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4596) für die Gesetzgebung

betrachtet. Die Autorinnen und Autoren des Berichts hatten drei Hauptgründe für eine Hochschulreform herauskristallisiert. Erstens stellten sie fest, dass das schweizerische Hochschulsystem über keine ausreichende Gesamtsteuerung verfüge. Zweitens bemängelten sie die nicht nachvollziehbaren Kostenunterschiede in vergleichbaren Studiengängen. Damit einher gehe auch eine Intransparenz bei der Ausschüttung von finanziellen Mitteln. Drittens wurde den Hochschulen mangelnde Effizienz bei der Verwendung der finanziellen Mittel attestiert, die auf eine unzureichende Aufgabenteilung zwischen den und innerhalb der Hochschultypen zurückzuführen sei. In Anbetracht dieser Kritikpunkte formulierte die Projektgruppe die folgenden Reformschwerpunkte für die neue Hochschulgesetzgebung (SWF & BBW, 2004, S. 16):

- gesamtschweizerische Steuerung des Hochschulraums;
- Vereinfachung der Strukturen bzw. Reduktion der Organe;
- transparente Finanzierung, die leistungs- und resultatorientiert ist;
- klare Aufgabenteilung durch die Schaffung von Kompetenzzentren.

Eine Gelingensbedingung für die Umsetzung dieser Reformen stellte gemäss den Autorinnen und Autoren des Berichts die Sicherstellung der inneren Autonomie der Hochschulen vonseiten des Staates dar, da diese für deren Wettbewerbsfähigkeit substanziell wichtig sei. Die Rolle des Staates sollte sich auf die übergreifende Steuerung und Planung hinsichtlich der Finanzierung und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen beschränken und den Hochschulen akademische Autonomie und Freiheit von Forschung und Lehre gewähren. Nach Ansicht der Projektgruppe sollten sämtliche Hochschultypen über dieselbe Autonomie verfügen, was insbesondere bei den Fachhochschulen aufgrund der engen Steuerung durch den Bund (vgl. Kap. 3.2) als noch nicht gegeben erachtet wurde (SWF & BBW, 2004, S. 14).

Als Lösungsvorschlag wurden im Bericht drei mögliche Modelle präsentiert, mit deren Hilfe die gesteckten Ziele potenziell zu erreichen seien. Im ersten Modell wurde vorgeschlagen, die Steuerungs- und die Finanzierungsbefugnisse beim Bund zu zentralisieren. Dies hätte bedeutet, dass der Bund sämtliche Hochschulen mittels Leistungsaufträgen geführt hätte und sich die Kantone, gestützt auf die Interkantonale Universitäts- bzw. Fachhochschulvereinbarung, an den Ausbildungskosten pro Studentin und Student hätten beteiligen müssen. Das zweite Modell zielte auf eine Entflechtung ab, die auf zwei unterschiedliche Arten hätte erfolgen können: Erstens wurde eine konsequente Trennung der Zuständigkeiten zwischen Lehre und Forschung

vorgeschlagen. Während der Bund die Forschungsfinanzierung über die bisherigen Kanäle (Schweizerischen Nationalfonds, Kommission für Technologie und Innovation) übernommen hätte, hätten die Kantone die Kosten und die Verantwortung für die Lehre getragen. Der zweite Vorschlag zur Entflechtung hätte sich nicht auf die Entkoppelung von Forschung und Lehre bezogen, sondern auf eine bestimmte Fachrichtung, im konkreten Fall auf den Bereich der Medizin, der in die Bundeskompetenz hätte fallen sollen. Im Gegenzug wären die Beiträge an die Fachhochschulen und die Grundbeiträge an die Universitäten weggefallen. Das dritte Modell orientierte sich an Bestehendem und versuchte durch die Errichtung gemeinsamer Steuerungsorgane von Bund und Kantonen vorhandene Schwächen zu beseitigen, indem in einzelnen klar definierten Bereichen für alle Hochschultypen bindende Entscheide getroffen werden sollten (SWF & BBW, 2004, S. 17).

Die Projektgruppe hatte die Vor- und Nachteile der drei Modelle abgewogen und war zum Schluss gelangt, dass das Zentralisierungsmodell aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz und der damit einhergehenden unterschiedlichen Partikularinteressen in den jeweiligen Regionen politisch nicht durchsetzbar sei. Das Entflechtungsmodell hätte die Konsequenz nach sich gezogen, dass sich der Bund auf die Forschung fokussiert hätte, was einen Rückzug aus der Bildungsverantwortung zur Folge gehabt hätte. Ausserdem hätte dieses Modell zu einer Ungleichbehandlung der Geistes- und Sozialwissenschaften, aber auch der Fachhochschulen geführt, da das Forschungsvolumen in diesen Disziplinen bzw. an diesem Hochschultyp im Vergleich zur universitären Forschung in den Naturwissenschaften geringer ausfällt. Auch der Fokus des Bundes auf die Allgemeinmedizin hätte die Fachhochschulen benachteiligt, da sie diese Ausbildung nicht anbieten. Des Weiteren hätte dieses Modell diejenigen Universitäten zurückgesetzt, die keinen Studiengang der Allgemeinmedizin im Angebot haben. Vor diesem Hintergrund sprach sich die Projektgruppe schliesslich für das dritte Modell aus, weil die Stärken des historisch gewachsenen Hochschulraums mit diesem Ansatz weiter ausgebaut werden könnten (SWF & BBW, 2004, S. 17 f.).

Das dritte Modell, das sogenannte „Kooperationsmodell“, sah drei gemeinsame Organe vor, mit deren Einsetzung eine Trennung zwischen der Steuerung des Gesamtsystems und eine Stärkung der Kooperation zwischen den Hochschulen erreicht werden sollten. Die Projektgruppe baute mit dem dritten Modellvorschlag, in dem die Zusammenarbeit unter der Prämisse der Kooperation erfolgen sollte, auf bereits vorliegende Erfahrungen

mit dem Gremium der Schweizerischen Universitätskonferenz und den Gremien, in denen die Rektorinnen und Rektoren der verschiedenen Hochschultypen vereint waren (CRUS, KFH, COHEP), auf. In diesem Zusammenhang muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die COHEP als Fachkonferenz der EDK nicht in der Projektgruppe vertreten war und Erfahrungswerte in Bezug auf dieses Gremium vermutlich via EDK-Mitgliedsvertretung und EDK-Generalsekretariat eingeflossen sein dürften.

Für die politische Leitung und die Steuerung des Gesamtsystems sollte eine Schweizerische Konferenz der Hochschulträger implementiert werden, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Trägerkantone zusammensetzen sollte. Vorbild für diese Organarchitektur war die Schweizerische Universitätskonferenz, jedoch sollten neu auch die Träger von Fachhochschulen eingebunden werden. Die Aufgaben der Konferenz sollten die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen (inklusive Festsetzung der Standardkosten), der Rahmenordnung für Studienrichtzeiten sowie der Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen umfassen. Überdies sollte das Gremium eine mehrjährige strategische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen erstellen bzw. festlegen. Die Aufgabenteilung diesen Bereichen (Portfoliobereinigung) war ein erklärtes Ziel von Bund und Kantonen, das jedoch nicht erzwungen, sondern durch Konsens der beteiligten Partnerinnen und Partner erreicht werden sollte. Die Bundesgelder für projektgebundene Beiträge sollten nur noch Koordinations- und Kooperationsprojekte zwischen den Hochschultypen unterstützen.³⁷ Darüber hinaus sollte das Organ auch Richtlinien zur Gewährung von Stipendien und Darlehen erlassen sowie über die Höhe von Studiengebühren befinden. Als weiterer Aufgabenbereich sollten Vorschriften über die Qualitätssicherung erlassen werden (SWF & BBW, 2004, S. 23 f.).

Als akademisches Steuerungsorgan war geplant, eine Konferenz der Rektorinnen und Rektoren einzusetzen, die aus drei Kammern bestehen sollte (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen). Als Aufgabe dieser drei Kammern wurde unter anderem vorgesehen, dass sie eine gemeinsame strategische Planung erarbeiten, ihre Studiengänge koordinieren und Massnahmen zur Förderung der Mobilität ergreifen sollten. Ausserdem sollten zwischen den Kammern

³⁷ Beitragsbegünstigt waren bis zu diesem Zeitpunkt ausschliesslich Universitäten, da das Fachhochschulgesetz keine vergleichbaren Beiträge vorsah (Scruzzi, 2019).

Kooperationsprojekte durchgeführt werden (SWF & BBW, 2004, S. 21). Die Kompetenzen des dritten Organs, des Schweizerischen Hochschulrats, wurden kontrovers diskutiert. Die Projektgruppe schlug vor, dass der Hochschulrat eine eher beratende Rolle einnehmen und die hochschulpolitischen Entwicklungen kritisch begleiten solle. Der Lead hätte laut der Gruppe bei der Staatssekretärin oder beim Staatssekretär für Bildung und Forschung gelegen.

In Bezug auf die Finanzierung der Hochschulen sollten Standardkosten pro Studentin und Student eingeführt werden, die zu einer Vereinheitlichung der Bemessungskriterien sowie zur Transparenz und Effizienzsteigerung bei der Mittelverteilung führen sollten. Zudem wurde angestrebt, dass der Bund den Universitäten die Gelder als fest geregelte Abgeltung zahlen solle und nicht wie bis zu jenem Zeitpunkt als unverbindliche Finanzhilfe (Art. 13 Abs. 1 UFG). Damit sollte den Universitäten eine gewisse finanzielle Stabilität zugesichert werden. Das System der Standardkosten sollte gemäss der Projektgruppe auch auf die beiden ETH angewendet werden (SWF & BBW, 2004, S. 26 ff.).

Wie bereits festgehalten wurde, bestand ein weiteres Ziel der neuen Hochschulgesetzgebung darin, Portfoliobereinigungen anzuregen, um die Qualität von Forschung und Lehre durch die Zusammenarbeit der Hochschulen und die Konzentration der Finanzmittel zu verbessern. Zur Umsetzung dieses Ziels wurde einerseits vorgeschlagen, die Zahlung von Standardkosten an Schwellenwerte hinsichtlich einer Mindestgrösse von Studiengängen (Studierende und Lehrkörper) zu knüpfen. Andererseits sollten diejenigen Studiengänge, die bislang sowohl an Fachhochschulen als auch an Universitäten durchgeführt worden waren, einem Typus von Ausbildungsinstitution zugeordnet werden. Die Grundlage für diese Entscheidung sollte eine umfangreiche Analyse der Ausbildungsgänge bilden. In diesem Zusammenhang wurde zudem in Betracht gezogen, Kosten zu sparen, indem insbesondere Masterstudiengänge von universitären Hochschulen und Fachhochschulen gemeinsam anzubieten seien (SWF & BBW, 2004, S. 28 f.).

Spezifisch für den Hochschultyp der Pädagogischen Hochschulen lässt sich festhalten, dass im Bericht zur Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) Fragen zu deren Status ebenso wenig geklärt wurden wie das Verhältnis dieses Hochschulprofils zu den anderen Hochschulen des Tertiärbereichs. Dies kann möglicherweise auf den Umstand zurückgeführt werden, dass zum damaligen Zeitpunkt

noch unklar war, wie die Pädagogischen Hochschulen überhaupt in die gesamtschweizerische Hochschulkoordination einbezogen werden sollten (Salzmann, 2019). Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass die Regelungskompetenz der Pädagogischen Hochschulen ausschliesslich bei den Kantonen gesehen wurde und deswegen eine genauere Auslegeordnung zum Status und zum Verhältnis zu anderen Hochschultypen ausgeblieben war.

Weitere Aspekte, die im Bericht (SWF & BBW, 2004) keine grosse Berücksichtigung fanden, waren Qualitätssicherung und Akkreditierung. Die Verantwortung für das Ergreifen von Massnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung wurde im Bericht – wie in der Bologna-Deklaration bzw. in den Folgekonferenzen vereinbart – den Hochschulen selbst zugeschrieben (SWF & BBW, 2004, S. 23 f.). Gemäss den Autorinnen und Autoren sollte die Kontrolle der Einhaltung bestimmter Mindeststandards ausschliesslich den Hochschulträgern übertragen werden. Eine staatliche Steuerung bzw. Kontrolle durch gemeinsame hochschulpolitische Organe war demzufolge nicht vorgesehen.

7.2 Gesetzgebungsprozess HFKG

In den folgenden Unterkapiteln werden die Etappen des Gesetzgebungsprozesses rekonstruiert. Abgeschlossen wird diese chronologische Darstellung durch ein Fazit zu den wesentlichen inhaltlichen Veränderungen.

7.2.1 Vernehmlassungsgrundlagen

Der von der Projektgruppe ausgearbeitete Gesetzesentwurf wurde – wie bereits erwähnt – vom Bundesrat in eine Vernehmlassung gegeben. Im Unterschied zum Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) schlug der Bundesrat in seinem ersten Gesetzesentwurf von 2007 anstatt drei fünf gemeinsame hochschulpolitische Organe vor (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 4), wobei die Absicht, eine schweizerische Konferenz der Hochschulrektorinnen und Hochschulrektoren zu gründen, übernommen wurde. Anders als im Bericht vorgeschlagen, wurde der Schweizerische Hochschulrat – als Gremium der Trägerkantone – im Vernehmlassungsentwurf des HFKG jedoch in die Schweizerische Hochschulkonferenz integriert. Die Schweizerische Hochschulkonferenz sollte als Plenarversammlung und im Schweizerischen Hochschulrat tagen. Die

Plenarversammlung sollte sich aus dem zuständigen Mitglied des Bundesrats sowie aus Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern aller Kantone zusammensetzen. Die Begründung dafür, warum im Unterschied zum Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft alle Kantone in die Steuerung des Hochschulraums eingeschlossen werden sollten, bestand darin, dass die Entscheidungen des Gremiums alle Kantone direkt oder indirekt betreffen. Denn sämtliche Kantone sind entweder Träger oder zumindest Mitträger von Hochschulen und finanzieren diese auf der Basis interkantonalen Vereinbarungen mit (FHV und IUV). Dieser Argumentation zufolge wäre es mit der geltenden Rechtslage nicht vereinbar, wenn Kantone ohne eigene Hochschule nur teilweise in die Hochschulkonferenz eingebunden würden. Ausserdem könnten die Geschäfte, die sämtliche Kantone betreffen, in einer unvollständigen Hochschulkonferenz nicht abschliessend behandelt werden, da solche Entscheidungen der Zustimmung aller Kantone bedürfen. Würden nicht sämtliche Kantone direkt eingeschlossen, müsste die Beschlussfassung in eine Konkordatskonferenz ausgelagert werden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 15).

Die Aufgaben und die Zuständigkeiten der ursprünglich angedachten Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger hätten sich von denjenigen Aufgaben, die im Gesetzesvorschlag dem Schweizerischen Hochschulrat bzw. der Plenarversammlung zugedacht worden waren, unterschieden. Feststellen lässt sich diesbezüglich, dass in den Bereichen der Bestimmung der Referenzkosten, der Anerkennung von Abschlüssen sowie der Empfehlungen zu Studiengebühren, Stipendien und Darlehen eine Verschiebung der Zuständigkeiten und der Entscheidungskompetenz von der Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger, die in ihrer Zusammensetzung dem Schweizerischen Hochschulrat geglichen hätte, zur Plenarversammlung stattgefunden hatte (Art. 7–9 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Diese Verschiebung lässt sich durch den bereits erläuterten Anspruch der Kantone erklären, dass in der Plenarversammlung diejenigen Geschäfte ausgehandelt und beschlossen werden sollten, die alle Kantone betreffen. Im Schweizerischen Hochschulrat hingegen sollten diejenigen Themen abschliessend geklärt werden, die in die alleinige Kompetenz der Hochschulträger fallen, wie zum Beispiel der Entscheid über die Gewährung von projektgebundenen Beiträgen, der Beschluss der nationalen strategischen Planung, die Aufgabenteilung in besonders

kostenintensiven Bereichen oder der Erlass von Vorschriften über Studienstufen und deren Übergänge (Art. 9 HFKG, Vernehmlassungsentwurf).

Die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz als weiteres hochschulpolitisches Organ, sollte laut dem Gesetzesentwurf mit der Aufgabe betraut werden, eine gesamtschweizerische Koordination und Kooperation unter den Hochschulen sicherzustellen, und bei der Ausarbeitung und der Umsetzung von Geschäften und Beschlüssen der Hochschulkonferenz mitwirken. Dies hätte vorausgesetzt, dass die Hochschulrektorenkonferenz mit der Hochschulkonferenz eine gemeinsame Haltung zu entwickeln hätte. Ausserdem sollte die Hochschulrektorenkonferenz in der Hochschulkonferenz über ein Antragsrecht verfügen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 17).

Die gemeinsame strategische Planung und die Aufgabenteilung (auch in den kostenintensiven Bereichen) sollte von der Schweizerischen Hochschulkonferenz, namentlich vom Schweizerischen Hochschulrat (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 8), gestützt auf die Vorschläge der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz verabschiedet werden. In der Verabschiedung der strategischen Planung und Aufgabenteilung sollten somit sowohl die Bottom-up-Sichtweise der Hochschulen als auch die Top-down-Perspektive, insbesondere mit Blick auf die Finanzierung und die gesamtsystemischen Zielvorgaben, berücksichtigt werden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 20). Mit den Regelungen im Gesetzesentwurf sollten die Rahmenbedingungen für einen Aushandlungsprozess zwischen den einzelnen Hochschulen, der Hochschulrektorenkonferenz sowie der Schweizerischen Hochschulkonferenz geschaffen werden, in dessen Verlauf sich die Akteurinnen und Akteure schrittweise anzunähern hätten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 20).

Des Weiteren sollten die Beschlüsse zur gemeinsamen strategischen Planung und Aufgabenteilung die Grundlage für die Festlegung des Finanzbedarfs bilden. Im Begleitbericht zum Gesetzentwurf wurde in diesem Zusammenhang bereits darauf hingewiesen, dass es vor allem bei der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen trotz eines breit angelegten Diskurses zu Zielkonflikten zwischen den autonomen Hochschulen und ihren Trägern auf der einen Seite und der Schweizerischen Hochschulkonferenz und insbesondere dem Schweizerischen Hochschulrat auf der anderen Seite kommen könne (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 8), falls ein

Träger den Beschlüssen (z.B. zur Standortkonzentration eines Fachbereichs) keine Folge leisten wolle. Zwar sollte es einem Träger weiterhin möglich bleiben, einen Fachbereich weiterzuführen, jedoch hätte er in diesem Fall damit zu rechnen gehabt, dass Bundessubventionen und die Entrichtung interkantonalen Beiträge entfallen könnten. Wegleitend bei solchen Entscheidungen zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen sollten die Prämissen der Kostenreduktion pro Studentin und Student, aber gleichzeitig auch die Gewährleistung hoher Lehr- und Forschungsqualität sein (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 21).

Dem Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat kam im Gesetzentwurf eine besondere Rolle zu, da dieser ein ständiges gemeinsames hochschulpolitisches Organ von Bund und Kantonen darstellen sollte, das die Schweizerische Hochschulkonferenz hinsichtlich Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik berät (Art. 20 Abs. 2 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Aus den verfügbaren Unterlagen geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob es sich beim Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat um ein neues Gremium gehandelt hätte oder um ein Nachfolgegremium des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats. Wäre mit der Einsetzung des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat lediglich eine Umbenennung des bereits bestehenden Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats verbunden gewesen, dann hätte sich die Rolle des Gremiums verändert, da dieses bis zu jenem Zeitpunkt ausschliesslich als Beratungsorgan des Bundesrats fungiert hatte und die Kantone nicht expliziter Adressat seiner Beratungstätigkeit waren.

Im Unterschied zum Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) wurden im Gesetzesentwurf, wie eingangs bereits erwähnt, zwei weitere Organe vorgeschlagen (Art. 21–22 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Dabei handelte es sich zum einen um den Schweizerischen Akkreditierungsrat und zum anderen um die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung. Internationalen Standards folgend sollte sich der Akkreditierungsrat aus Fachpersonen und nicht aus Vertreterinnen und Vertretern der Politik zusammensetzen und von anderen politischen Organen unabhängig sein (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 18). Im Gegensatz zur bisherigen Regelung für den Bereich der universitären Hochschulen, in der die Akkreditierungsagentur der Schweizerischen Universitätskonferenz angegliedert war, sollte die Agentur nicht der Schweizerischen Hochschulkonferenz, sondern dem

Schweizerischen Akkreditierungsrat unterstellt werden, damit ihre Unabhängigkeit im gesamten Akkreditierungsverfahren gewährleistet werden kann (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 18).³⁸ In diesem Zusammenhang wurde auch angezweifelt, dass ausländische Agenturen über das notwendige Wissen verfügen, um die Institutionen des schweizerischen Hochschulraums in einheitlicher Art und Weise zu überprüfen. Die Zulassung ausländischer Agenturen für dieses Verfahren schien der Projektgruppe überdies auch insofern problematisch, als Bundesmittel in Form von Subventionierungen sowie das Bezeichnungsrecht als „Universität“, „Fachhochschule“, „universitäres Institut“ oder „Fachhochschulinstitut“ damit verknüpft werden sollten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 19).

Dem Schweizerischen Akkreditierungsrat sollte laut dem Gesetzesentwurf die Aufgabe zukommen, auf der Grundlage der Anträge der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung über obligatorische institutionelle Akkreditierungen und freiwillige Programmakkreditierungen zu entscheiden. Des Weiteren sollte das Gremium die Aufsicht über die Akkreditierungsagentur wahrnehmen und Verwaltungsmassnahmen (z.B. Auferlegung von zusätzlichen Auflagen, Entzug der Akkreditierung) gegenüber den Hochschulen vollziehen, wenn die Voraussetzungen für die Akkreditierung nicht erfüllt werden (Art. 61 Abs. 1–2 HFKG, Vernehmlassungsentwurf).

Mit dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung sollte überprüft werden, ob eine zu akkreditierende Hochschule über ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem verfügt. Es sollten somit eher systembezogen-prozessuale als inhaltliche Aspekte im Vordergrund stehen, bei deren Umsetzung eine zweckmässige Hochschulorganisation und eine funktionierende Hochschulleitung als unabdingbar erachtet wurden. Für die Erlangung der institutionellen Akkreditierung wurde weiter die Einhaltung der Zulassungsbedingungen für Studierende vorausgesetzt. Das obligatorische Verfahren der institutionellen Akkreditierung sollte die bisher ebenfalls obligatorische Programmakkreditierung (insbesondere bei Fachhochschulen) ersetzen.³⁹ Dadurch,

³⁸ In diesem Zusammenhang wurden zwei Varianten in die Vernehmlassung gegeben. Die erste Variante sah vor, dass die Schweizerische Akkreditierungsagentur dem Schweizerischen Akkreditierungsrat unterstellt sein sollte. In der zweiten Variante wurde die Möglichkeit vorgeschlagen, dass der Schweizerische Akkreditierungsrat und die Schweizerische Akkreditierungsagentur voneinander unabhängige Organe darstellen sollten (Art. 6 Abs. 1 HFKG, Vernehmlassungsentwurf).

³⁹ Diese Absicht galt nicht für die Studiengänge der Pädagogischen Hochschulen, da die Programmakkreditierung in diesem Fall weiterhin von der EDK vorgenommen werden sollte (EDK, 2016a, S. 38). Des Weiteren sollten sich

dass die Verantwortung für die Studiengänge den Hochschulen selbst übertragen werden und die Studiengangakkreditierung wegfallen sollte, sollte die Effizienz gesteigert und die Hochschulautonomie gestärkt werden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 5). Des Weiteren wurde vorgesehen, dass die institutionelle Akkreditierung eine Gültigkeit von sechs bis acht Jahre haben solle. Das Verfahren der Reakkreditierung sollte nach denselben Modalitäten erfolgen wie die Akkreditierung (Art. 30–31 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Mit dem Bezeichnungsrecht bzw. dem Bezeichnungsverbot (Art. 59 Abs. 1, Art. 60 Abs. 1 HFKG, Vernehmlassungsentwurf), das mit der Erlangung bzw. mit der Nichterreichung der institutionellen Akkreditierung einhergehen sollte, wurde gemäss dem Gesetzesentwurf ein „wirtschaftlich messbare[r] Wert“ angestrebt, der „dem Wert einer registrierten Marke“ (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 19) gleiche.

Eine wesentliche Änderung, die mit der neuen Hochschulgesetzgebung einhergehen sollte, betraf die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen. Ziel der Neuerungen sollte es sein, den Finanzbedarf der Hochschulen gemeinsam zu ermitteln und Referenzkosten pro Studentin und Student einzuführen. Damit sollten eine bessere Transparenz und eine erhöhte Kostenkontrolle erreicht werden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 22). Ausserdem erhoffte man sich dadurch, die finanziellen Mittel besser legitimieren zu können. Die Referenzkosten sollten als Berechnungsgrundlage für die Grundbeiträge des Bundes dienen. Auf die Grundbeiträge sollte im Rahmen der bewilligten Kredite ein Rechtsanspruch bestehen, sofern die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Beiträge erfüllt würden (Art. 42 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Im Gegenzug erwartete der Bund, dass die Kantone, basierend auf der IUV und der FHV, die Referenzkosten für die Zahlungen übernehmen würden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 23). Die Einführung der Referenzkosten sollte den positiven Effekt haben, die Zuverlässigkeit der Geldleistungen und die Planbarkeit der zu erwartenden Beiträge zu erhöhen. Die Höhe der Grundbeiträge sollte bei kantonalen Universitäten 20% und bei Fachhochschulen 30% des Gesamtbetrags der Referenzkosten ausmachen, wobei der Unterschied mit unterschiedlich hohen Mitteln aus der Forschungsförderung begründet wurde (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 24). Eine weitere Änderung bezog sich

diejenigen Studiengänge, die dem Medizinalberufegesetz unterstellt sind, dem Verfahren ebenfalls weiterhin obligatorisch unterziehen müssen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 6).

auf die Bemessungskriterien der Grundbeiträge, die harmonisiert werden sollten, indem sie stärker (aber nicht nur) auf Leistungen und Resultate der Hochschule, das heisst beispielsweise auf die Anzahl Abschlüsse (Art. 48 Abs. 2 HFKG, Vernehmlassungsentwurf), ausgerichtet werden sollten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 9).

Im Gesetzentwurf wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Pädagogische Hochschulen keine Grund- und Bauinvestitionsbeiträge erhalten sollten (Art. 44 Abs. 2 HFKG, Vernehmlassungsentwurf), weil die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen Angelegenheit der Kantone sei. Pädagogischen Hochschulen sollten gemäss Art. 56 ausschliesslich projektgebundene Beiträge erhalten können, wobei es sich bei den betreffenden Projekten um hochschultypenübergreifende Projekte handeln musste (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 23). Dieser Finanzierungsmechanismus, der auf einer freiwilligen Antragstellung der Pädagogischen Hochschulen beruht, war bereits im Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004, S. 23) angedacht worden. Projektgebundene Beiträge sollten dann entrichtet werden, wenn sie für Projekte mit gesamtschweizerischer hochschulpolitisch-strategischer Bedeutung beantragt werden (z.B. Bildung von Kompetenzzentren) und die Hochschulen eine angemessene Eigenleistung erbringen (Art. 56 Abs. 2 HFKG, Vernehmlassungsentwurf).

Des Weiteren wurde im Gesetzesentwurf die Verpflichtung des Bundesrats aufgeführt, zu Händen des Parlaments einen Bericht über die aufgewendeten finanziellen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen zu erstellen (Art. 65 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Es wurde jedoch kein Kontrollmechanismus im Sinne einer Evaluation vorgesehen, bei der überprüft wird, ob die gesetzten Ziele der Bundesverfassung durch das HFKG erfüllt werden. Konkret ist diesbezüglich an die Sicherstellung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hochstehenden Bildungsraums zu denken, der durch die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen entstehen sollte. Es blieb im Gesetzesentwurf somit unklar, wie überprüft werden sollte, inwieweit die einzusetzenden Steuerungsinstrumente der Zielerreichung zuträglich sind.

Im Entwurf des HFKG war kein umfangreicher Titelschutz vorgesehen. Die Kompetenz, die Titel der Absolventinnen und Absolventen zu schützen, wurde als Sache der einzelnen Hochschulen – basierend auf deren jeweiligen Rechtsgrundlagen – betrachtet.

Die Bezeichnungen „Universität“ und „Fachhochschule“ bzw. die Bezeichnungen der Institute dieser Institutionen sollten hingegen, wie bereits ausgeführt, durch die Bestimmungen im HFKG geschützt werden. Zudem sollte der Missbrauch von Institutionsbezeichnungen unter Strafe gestellt werden (Art. 59 Abs. 1, Art. 60 Abs. 1 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Den Anlass für die Verankerung im Gesetz bildete die Feststellung, dass in jüngster Zeit „zweifelhafte Institutionen in der Schweiz als Universitäten aufgetreten sind und den guten Ruf des Hochschulplatzes Schweiz“ (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 26) gefährdet hätten.

In Bezug auf die vorgesehenen Bezeichnungen lässt sich festhalten, dass im gesamten Entwurf zwischen zwei Hochschultypen unterschieden wurde, nämlich zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen. Infolge dieser dichotomen Typologisierung war vor dem Vernehmlassungsverfahren und vor der parlamentarischen Debatte kein eigener Hochschultyp für Pädagogische Hochschulen vorgesehen. Dieses Hochschulprofil sollte unter die Bezeichnung „Fachhochschule“ fallen. In den eher allgemein gehaltenen Formulierungen zu den Zulassungsbedingungen wurden die Pädagogischen Hochschulen zwar namentlich erwähnt und auch der hauptsächliche Zugangsweg über die gymnasiale Maturität wurde beschrieben, doch waren die weiteren Zugangsmöglichkeiten (z.B. sämtliche Formen der Passerelle) nicht in die Formulierung integriert worden.

Die im Vorhergehenden dargelegten Inhalte des Gesetzesentwurfs wurden wie zu Beginn bereits festgehalten 2007 in die Vernehmlassung gegeben. Im folgenden Kapitel wird überblicksartig zusammengefasst, welche Regelungsbereiche in den Stellungnahmen hauptsächlich in der Kritik standen und welche Standpunkte und Präferenzen die Vernehmlassungsteilnehmenden einbrachten.

7.2.2 Vernehmlassungsverfahren

Prinzipiell hielten die durchführenden eidgenössischen Departemente EDI und EVD als zusammenfassendes Ergebnis der Vernehmlassung fest, dass die eingereichten Stellungnahmen und die Mehrheit der eingeladenen Stakeholder die grundsätzliche Ausrichtung des Gesetzes befürworten würden. Dennoch wurde im Ergebnisbericht darauf hingewiesen, dass die Meinungen und Forderungen in einzelnen Bereichen heterogen seien und stark divergieren würden. So hatte sich beispielsweise gezeigt, dass die Kantone Basel-Stadt und Appenzell Innerrhoden, die Parteien der SP, SVP und

Grünen sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Verband des Personals öffentlicher Dienste dem Gesetzesvorschlag kritisch bis ablehnend gegenüberstanden. Die Hauptkritikpunkte betrafen vor allem die Komplexität der Organstruktur sowie die fehlende Mitwirkung der Wirtschaftsorganisationen und der Organisationen der Arbeitswelt bei der Mitgestaltung des schweizerischen Hochschulraums (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 5). Auf diese und weitere Kritikpunkte wird im Folgenden näher eingegangen.

Grundsätzliches zum Verfahren und zur Ausrichtung des Gesetzes

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt kritisierte, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Erarbeitung des Entwurfs des HFKG unsystematisch und wenig transparent gewesen sei. Die Kantone waren gemäss der Auffassung des Kantons zu wenig in die Erarbeitung des Gesetzes einbezogen worden, weil an den Plenarversammlungen der EDK und der Schweizerischen Universitätskonferenz ausschliesslich einzelne Aspekte besprochen worden waren. Des Weiteren wurde die zur Verfügung gestellte Diskussionszeit in dieser Versammlungsform als zu kurz beurteilt. Bilanzierend wurde moniert, dass in den Gremien EDK und Schweizerische Universitätskonferenz keine befriedigende Gesamtschau zum Gesetzentwurf stattgefunden habe, was aufgrund des noch zu erarbeitenden Hochschulkonkordats aus legitimatorischer Sicht als problematisch eingeschätzt wurde (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 1).

Die Regierung des Kantons Basel-Stadt bedauerte überdies, dass die Chance einer Neugestaltung des Hochschulraums von Grund auf nicht konsequenter genutzt worden sei, vor allem mit Blick auf die Pädagogischen Hochschulen, die im Gesetz als „Sonderfall“ (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 3) behandelt würden. Des Weiteren orientiere sich das vielschichtige Konferenzsystem stark am bisherigen System (vor allem am Gremium der Schweizerischen Universitätskonferenz). Der Regierungsrat resümierte daher, dass die geplanten Änderungen eine „sanfte Renovation des Status quo“ (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 3) seien, und er stellte die Frage, ob es angesichts dieser geringfügigen Änderungen überhaupt ein neues Gesetz brauche. Vielmehr könne man die geplanten Anpassungen auch in die bestehenden nationalen Gesetze der Universitäten und Fachhochschulen integrieren (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 2 f.). Mit

dieser Haltung blieb der Kanton jedoch in der Minderheit (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 5).⁴⁰

Gleich von mehreren Kantonen kritisch hinterfragt wurde im Gegensatz dazu die Stellung des Bundes, dem im Gesetzesentwurf eine Leitungsfunktion zugesprochen worden war (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4597). Die Kantone argumentierten, dass die Leitungsfunktion mit der Absicht, den Hochschulraum gemeinsam zu koordinieren, nicht vereinbar und in der Bundesverfassung so auch nicht vorgesehen sei (z.B. Kanton Bern, 2008, S. 4; Kanton Zürich, 2008, S. 2). Einige Universitätskantone strebten eine Lösung wie diejenige der Schweizerischen Universitätskonferenz an, bei der die Geschäftsführung ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt war (Salzmann, 2019; Scruzzi, 2019). Ein weiterer Kritikpunkt an der neuen Hochschulgesetzgebung bestand darin, dass die Fachhochschulen mit dem neuen Gesetz von der Berufsbildung abgekoppelt worden seien, da in der Schweizerischen Hochschulkonferenz, anders als in der eidgenössischen Fachhochschulkommission, keine Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen der Arbeitswelt repräsentiert wären (Scruzzi, 2019) und diese infolgedessen beispielsweise auch nicht in die Erarbeitung der Akkreditierungsrichtlinien für die institutionelle Akkreditierung und die Programmakkreditierung der Fachhochschulen einbezogen würden (Art. 7–16 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Dies verunsicherte vor allem die Wirtschafts- und Berufsverbände, da befürchtet wurde, die Berufsbildung werde geschwächt (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4597). Vor diesem Hintergrund wurde angeregt, die bisherige Fachhochschulgesetzgebung in ihrer Substanz beizubehalten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 5).

Mit Blick auf die Pädagogischen Hochschulen wurde vorgeschlagen diese namentlich als eigenen Hochschultyp zu erwähnen (z.B. COHEP, 2008, S. 1; Kanton Bern, 2008, S. 2; Kanton Zürich, 2008, S. 2) und zu klären, welche Bezeichnung die akkreditierten Hochschulen tragen dürfen (Kanton Bern, 2008, S. 6 f.). Thematisiert wurde auch die Zuordnung von Pädagogischen Hochschulen zu den Fachhochschulen. Diese Zuordnung schien dem Kanton Thurgau insofern problematisch, als die Finanzierung von Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen unterschiedlich erfolge,

⁴⁰ Die Kritik des Kantons Basel-Stadt ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass sich die beiden Basel aufgrund ihrer gemeinsamen Trägerschaft der Universität Basel und der Fachhochschule Nordwestschweiz mehrmals für einen festen Sitz von Basel-Landschaft im schweizerischen Hochschulrat eingesetzt hat (Kanton Basel-Landschaft, 2018). Dieser war aufgrund der Regelungen im HFKG nicht vorgesehen.

unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen gelten würden und die Diplomanerkennung auf einer anderen Rechtsgrundlage beruhe (Kanton Thurgau, 2008, S. 5). Neben der Stellung der Pädagogischen Hochschulen wurde vom Kanton Basel-Stadt auch die Position der ETH im Gesetzesentwurf als ungeklärt eingeschätzt (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 3) und vor allem in Bezug auf die Finanzierung, das heisst mit Blick auf den Einbezug der ETH bei der Ermittlung des Finanzbedarfs und die Finanzierung über Referenzkosten, als weiter erklärungsbedürftig betrachtet (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 5).

Gemeinsame Organe

Die Schaffung der neuen hochschulpolitischen Organe sollte gemäss dem Gesetzesentwurf mit der Übertragung von rechtssetzenden Kompetenzen auf die Schweizerische Hochschulkonferenz und den Schweizerischen Akkreditierungsrat einhergehen. An diesem Vorgehen wurde unter anderem kritisiert, dass die in den Gremien getroffenen Entscheidungen dem Willen der Hochschulangehörigen, des Parlaments und des Volkes entzogen würden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 8). Ähnlich wie dies in der Vergangenheit am Gremium der Mitgliederversammlung der EDK häufig bemängelt worden war, wurde in der Vernehmlassung ausdrücklich auf das Demokratiedefizit (z.B. SWTR, 2008, S. 10) hingewiesen, das entstehe, wenn bildungs- bzw. hochschulpolitische Entscheidungen an die Exekutive bzw. Expertinnen- und Expertengremien ausgelagert würden.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Plenarversammlung, des Hochschulrats, der Hochschulrektorenkonferenz aber auch des Akkreditierungsrats zeigte sich, dass zahlreiche Organisationen und Interessenverbände versucht hatten, ihren Einfluss auf hochschulpolitische Entscheidungen durch die Funktion eines beratenden Mitglieds in diesen Gremien sicherzustellen. Vor allem die Vertretungen der Organisationen der Arbeitswelt, Studierenden und des Mittelbaus hatten sich neben der Teilhabe als beratendes Mitglied auch ein Antragsrecht in den Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz erhofft (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 25 ff.).

Prinzipiell beurteilte die Mehrheit der in die Vernehmlassung Einbezogenen die neue vereinfachte Gremienstruktur als Gewinn (EDK, 2007; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 5). Einige sahen jedoch noch Potenzial für eine

weitergehende Vereinfachung der Struktur, und zwar unter anderem durch eine weitere Reduktion der Anzahl der Gremien. Als eine Möglichkeit wurde in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, auf den Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat zu verzichten (z.B. EFHK, 2007, S. 4; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 10; Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4597; Verband der Fachhochschuldozierenden, 2008, S. 3). Aufgrund der geplanten Besetzung mit Persönlichkeiten, die mit der schweizerischen Hochschul- und Forschungs- bzw. Innovationslandschaft vertraut sind, wurde befürchtet, dass ein Parallelgremium zur Hochschulrektorenkonferenz entstehen könnte, da im Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat vorwiegend „aktive oder ehemalige“ (EFHK, 2007, S. 2) Vertreterinnen und Vertreter von Hochschulen Einsitz haben würden.

Die vorgesehene Implementierung der Hochschulkonferenz und ihre Tagungsformen als Plenarversammlung und als Hochschulrat führten im Vernehmlassungsverfahren zu kontroversen Ansichten über die bereits erwähnte Leitungsrolle des Bundes, die Zusammensetzung, die Stimmverteilung sowie die Kompetenzen, obwohl diese Aufteilung in der Mehrheit der Äusserungen grundsätzlich befürwortet wurde (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 23). Sowohl hinsichtlich der Tagungsform der Plenarversammlung als auch mit Blick auf den Hochschulrat wurde von einigen Befragten die Möglichkeit in Betracht gezogen, auf eine der beiden Formen zu verzichten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 24 f.). Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartner, die sich für die Streichung der Plenarversammlung aussprachen, argumentierten unter anderem mit Problemen der Abgrenzung zur EDK-Plenarversammlung (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 4). In Bezug auf die Stimmenverteilung in der Plenarversammlung wurde ferner moniert, dass die Trägerkantone, die die finanzielle Hauptlasten tragen aufgrund der Stimmverteilung pro Kopf von den Nichtträgerkantonen überstimmt werden könnten (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 4). Diejenigen, die den Hochschulrat in seiner vorgesehenen Form als nicht erforderliches Gremium erachteten, beriefen sich unter anderem auf die Nichtvertretung von Mitträgern, obwohl diese die Hochschulen zu einem grossen Teil mitfinanzieren würden (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S.4; Kanton Basel-Landschaft, 2008, S. 4). Im Gegensatz dazu schien anderen Vernehmlassungsteilnehmenden gerade der Hochschulrat als einziges Steuerungsorgan auszureichen, weil die ihm zugedachten

Zuständigkeiten aus demokratischer Sicht von denjenigen Kantonen wahrgenommen werden sollten, die die Hochschulen tragen (z.B. Kanton Genf, 2008, S. 2).

Mit Blick auf die Kompetenzverteilung von Plenarversammlung und Hochschulrat sollte eine Verschiebung zahlreicher Kompetenzen vom Hochschulrat hin zur Plenarversammlung und umgekehrt stattfinden, wobei die Meinungen darüber auseinander gingen, welche Kompetenzbereiche dies betreffen sollte. Während einige Vernehmlassungsteilnehmende die Ansicht vertraten, dass die Kompetenzen der Plenarversammlung auf die Beschlüsse zur Finanzierung zu beschränken seien (Kanton Zürich, 2008, S. 3), schlugen andere beispielsweise vor, die Bestimmung der Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen oder das Recht zur Stellungnahme bei der Errichtung neuer Hochschulen in die Plenarversammlung zu verlagern (Kanton Schwyz, 2008, S. 3; Kanton Uri, 2008, S. 2). In die entgegengesetzte Richtung ging der Vorschlag, die Zuständigkeiten für die Regelung von Akkreditierungsverfahren und den Erlass von Akkreditierungsrichtlinien an den Hochschulrat zu transferieren, da dies Trägeraufgaben seien (Kanton Zürich, 2008, S. 3).

Gestützt auf die Musterstellungnahme der EDK (2007) stellten zahlreiche Kantone die Stellung des Bundes in der schweizerischen Hochschulkonferenz infrage (z.B. Kanton Bern, 2008, S. 6; Kanton Zug, 2008, S. 2; Kanton Zürich, 2008, S. 2), der laut dem Vernehmlassungsentwurf in jedem Fall ein Vetorecht haben sollte (Art. 14 Abs. 2 lit. b HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Begründet wurde diese Kritik unter anderem mit der Doppelrolle des Bundes, der einen Teil der Hochschulen mehrheitlich finanziere und gleichzeitig Träger der beiden ETH sei. Sein Vetorecht sollte sich vor diesem Hintergrund ausschliesslich auf Finanzierungsfragen beschränken (Kanton St. Gallen, 2008, S. 1 f.; Kanton Zürich, 2008, S. 2). Nicht alle Kantone störten sich jedoch am Vetorecht. Sie hielten dieses für gerechtfertigt, weil der Bund mittels strategischer Planung und Aufgabenteilung eine „Konzentration der Kräfte“ (Kanton Uri, 2008, S. 3) erreiche und dafür mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden müsse.

Das einzuführende Akkreditierungssystem wurde von der Mehrheit der Befragten als positiv bewertet. Einige Befragte sprachen sich im Gegensatz zu anderen, beispielsweise dem Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS, 2008, S. 6), jedoch dafür aus, die Dauer bis zur Reakkreditierung zu verlängern (z.B. COHEP, 2008, S. 3) und nach der erstmaligen erfolgreichen Akkreditierung ein abgekürztes Verfahren vorzusehen (z.B. Kanton Zürich, 2008, S. 4). Begründet wurde diese Forderung mit den

für dieses Verfahren nötigen Personalressourcen und mit dem Mehrfachaufwand für Pädagogische Hochschulen, die sich neben der institutionellen Akkreditierung auch noch der Programmakkreditierung der EDK unterziehen müssten (COHEP, 2008, S. 3).

In der Vernehmlassung wurden zwei Varianten aufgezeigt, die sich darauf bezogen, wie der Schweizerische Akkreditierungsrat und die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung organisiert werden könnten. Auch in diesem Fall gingen die Vernehmlassungsantworten auseinander. Ein Teil der Befragten hätte eine schweizerische Agentur bevorzugt, die dem Akkreditierungsrat zu unterstellen sei (vgl. die von der EDK verfasste Musterstellungnahme: EDK, 2007). Als Gründe für diesen Standpunkt wurden einerseits die Kosten genannt, die durch eine Verknüpfung der beiden Organisationen eingespart werden könnten. Andererseits sollte die Anzahl der Steuerungsorgane nicht vermehrt werden (z.B. Kanton Basel-Landschaft, 2008, S. 5; Kanton Schwyz, 2008, S. 4; Kanton Zug, 2008, S. 2), was bei einer selbstständigen Agentur der Fall gewesen wäre. Der andere Teil der Befragten (vorwiegend die Verbände) gewichtete die Unabhängigkeit des Akkreditierungsrats von der Akkreditierungsagentur stärker. Des Weiteren wurde von einigen Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartnern, unter anderem vom Verband Schweizerischer Privatschulen (VSP, 2008, S. 3), gefordert, dass der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung keine Monopolstellung eingeräumt werden solle, sondern dass auch ausländische Agenturen zugelassen werden sollten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 12 f.). Die Zulassung ausländischer Agenturen wiederum sei nur möglich, wenn Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur voneinander unabhängig seien (Kanton Graubünden, 2008, S. 3).

Zulassungsbedingungen

Im Gesetzesentwurf von 2007, der den Vernehmlassungsteilnehmenden vorgelegt wurde, waren die Bedingungen für die Zulassung unter den „Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung“ geregelt worden (Art. 26 Abs. 1 HFKG, Vernehmlassungsentwurf). Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende monierten diesbezüglich, dass die Passerellen, mit denen bei entsprechender Vorbildung ein Zugang zu den unterschiedlichen Hochschultypen vorgesehen war, im Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt worden seien (z.B. Kanton Basel-Landschaft, 2008, S. 7). Des Weiteren wurde bemängelt, dass die Fachmaturität als Zugang zu Pädagogischen

Hochschulen und Fachhochschulen zu wenig Berücksichtigung gefunden habe (z.B. Kanton Basel-Landschaft, 2008, S. 7; Kanton Graubünden, 2008, S. 3; Kanton Zug, 2008, S. 1; KFH, 2007, S. 7). Bezüglich der Zulassung zu Fachhochschulen sollte im Gesetz neben der Berufsmaturität zudem eine einjährige Erfahrung in der Arbeitswelt als Voraussetzung festgeschrieben werden (z.B. Eidgenössische Berufsmaturitätskommission, 2008, S. 1 f.; Kanton St. Gallen, 2008, S. 2; Kanton Zug, 2008, S. 4). Begründet wurden diese Forderungen mit den bis zu jenem Zeitpunkt bestehenden Regelungen des Fachhochschulgesetzes, das manchen Vernehmlassungsteilnehmenden in dieser Hinsicht präzisier zu sein schien.

Den Kanton Bern (2008, S. 4) konnte grundsätzlich die Zuordnung der Pädagogischen Hochschulen zu den Fachhochschulen nicht überzeugen, weil die Zulassungsbedingungen denjenigen der Universitäten gleichen würden. Die COHEP (2008, S. 3) hingegen unterstützte die Formulierungen im Gesetzesvorschlag, weil dadurch erstens die gymnasiale Maturität als „Königsweg“ zu den Pädagogischen Hochschulen verfestigt und zweitens die Integration des Hochschultyps „Pädagogische Hochschulen“ in den gesamtschweizerischen Hochschulraum vorangetrieben werde.

Gemeinsame strategische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen, dass die strategische Planung und die Aufgabenteilung von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich begrüsst wurden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 33). Dennoch hatten zahlreiche Vernehmlassungspartner angemerkt, dass die Ebenen der Planung im Gesetz konkretisiert werden sollten. Insbesondere sollte eine deutlichere Trennung der nationalen strategischen Planung und der Planung der Hochschulen bzw. ihrer Träger erfolgen. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Position argumentierten unter anderem, dass in diesem Gesetz lediglich die politische Steuerung auf nationaler Ebene geregelt werden solle und die strategische Planung auf der Ebene der Hochschule Sache des Trägers sei (CRUS, 2008, S. 3; KFH, 2007, S. 9). Im Grundsatz manifestiert sich hinter dieser Argumentation ein Spannungsfeld zwischen Hochschulautonomie und einer Art zentralistischer Entscheidungskompetenz, die dem Schweizerischen Hochschulrat (Art. 9 HFKG, Vernehmlassungsentwurf) und, falls dieser zu keiner Einigung kommen sollte, legitimiert durch die Subsidiaritätsklausel dem Bund übertragen werden sollte. Entsprechend war die Wahrung der Hochschulautonomie (vgl. EDK,

2007) bei der national ausgerichteten Planung und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zahlreichen Akteurinnen und Akteuren ein Anliegen (z.B. EFHK, 2007, S. 3; Kanton Nidwalden, 2008, S. 3; Kanton Thurgau, 2008, S. 3; Kanton Uri, 2008, S. 3; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 33). Infrage gestellt wurde in diesen Zusammenhang zudem, ob sich die Hochschulen innerhalb der Hochschulkonferenz überhaupt auf *einen* Vorschlag für eine gemeinsame national ausgerichtete strategische Planung einigen könnten, weil sie wahrscheinlich vorwiegend die Positionen und Ziele ihrer Institution und ihres Trägers vertreten und sich möglicherweise nur marginal für die Kompatibilität mit der nationalen Planung interessieren würden (Kanton Schwyz, 2008, S. 4; SWTR, 2008, S. 11).

Unterschiedliche Haltungen existierten auch in Bezug auf die Rolle des Bundes und der Kompetenzen des Hochschulrats bei Nichteinigung auf eine gemeinsame strategische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Während einige Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartner der Auffassung waren, dass der Bund hinsichtlich der strategischen Planung und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen die Entscheidungen allein treffen solle (z.B. Kanton Appenzell Innerrhoden, 2008, S. 2), vertraten andere die Meinung, dass dies im alleinigen Ermessen der Kantone liege und der Bund aufgrund seiner subsidiären Kompetenz nur dann eingreifen solle, wenn die Kantone untereinander und der Bund sich nicht einigen könnten (Kanton Thurgau, 2008, S. 3). Wiederum andere vertraten den Standpunkt, dass gestützt auf Art. 63a Abs. 5 der Bundesverfassung bezüglich der Kompetenz von Bund und Kantonen diese die Aufgabenteilung nur in besonders kostenintensiven Bereichen vorzunehmen hätten. Die Kompetenz einer *allgemeinen* Aufgabenteilung könne demgegenüber nicht ohne Weiteres aus der Verfassung abgeleitet werden (KFH, 2007, S. 8).

Finanzierung

Die Grundsätze der Finanzierung wurden von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 36). Kritisch angemerkt wurde jedoch in einigen Stellungnahmen, dass die finanziellen Folgen, die sich aus dem Gesetz ergäben, noch nicht vollumfänglich abschätzbar seien (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 12; Kanton Bern, 2008, S. 3; Kanton Nidwalden, 2008, S. 4; Kanton Zug, 2008, S. 3). Andere bemängelten, dass die

Verpflichtung zur Drittmittelakquise im Gesetzentwurf zu wenig betont worden sei (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 15).

Des Weiteren wurden von einigen Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartnern die Unterschiede in den Beitragssätzen von Fachhochschulen und Universitäten infrage gestellt (Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 11), da die finanzielle Ungleichbehandlung der Hochschultypen – auch aufgrund einer fehlenden Typologisierung – nicht ausreichend begründet werden könne und das Vorgehen nicht zur Schaffung eines einheitlichen Hochschulraums beitrage (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2008, S. 15). Ebenfalls kritisch festgehalten wurde, dass der Zusammenhang zwischen den Kosten des Hochschulsystems und dessen Qualität nicht deutlich genug herausgearbeitet worden sei (CRUS, 2008, S. 14).

Vor dem Hintergrund der Diskussion um einheitliche Finanzierungsgrundsätze wurde von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, die Pädagogischen Hochschulen in sämtlichen Finanzierungsformen des Bundes und nicht nur bei den projektgebundenen Beiträgen zu berücksichtigen (z.B. COHEP, 2008, S. 4; Kanton Aargau, 2007, S. 4). Der Ausschluss von Pädagogischen Hochschulen in Bezug auf den Erhalt von Bundesbeiträgen (Grund- und Investitionsbeiträge) erschien manchen Teilnehmenden insofern als ungerechtfertigt, als dieses Hochschulprofil dem Typus der Fachhochschulen zugeordnet worden sei und Fachhochschulen vom Bund Subventionen erhalten sollten. Die Gleichstellung von Pädagogischen Hochschulen bei der Finanzierung würde auch die bestehende Ungleichheit in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zwischen den Kantonen der Westschweiz und jenen der Deutschschweiz beseitigen, da die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zum Beispiel in den Kantonen Genf und Fribourg an Universitäten stattfindet und diese Institutionen Bundesbeiträge erhalten würden (z.B. Kanton Nidwalden, 2008, S. 1). Zudem sollte die ETH in die Ermittlung des Finanzbedarfs einbezogen werden (Kanton Aargau, 2007, S. 4) und sich auch an der Bezugsgrösse der Referenzkosten ausrichten müssen (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 7; Kanton St. Gallen, 2008, S. 4), um eine Gleichbehandlung zwischen den Hochschulen sicherzustellen.

Weitere Themen

Zum Teil auch gestützt auf die Musterstellungnahme der EDK (2007, S. 4) wurde von einigen Kantonen und Dachverbänden (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 3; Kanton

Basel-Landschaft, 2008, S. 3; Kanton Nidwalden, 2008, S. 4; Kanton Zug, 2008, S. 5) die Zusammenführung der Zuständigkeit für die Bildung (bisher EDI und EVD) in einem einzigen eidgenössischen Departement angeregt. Des Weiteren wurde von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden (vor allem von Kantonen und den bildungs- und wissenschaftspolitischen Organisationen), unter anderem mit Verweis auf den diesbezüglichen Diskussionsvorschlag der CRUS und der KFH, eine Definition der Hochschultypen mit Blick auf ihre Aufgaben angeregt (z.B. Kanton Aargau, 2007, S. 4; Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 8; Kanton Basel-Landschaft, 2008, S. 2; Kanton Thurgau, 2008, S. 5). Vertretende dieses Standpunkts argumentierten unter anderem, dass im Gesetzesentwurf zwar implizit eine Unterscheidung der Hochschultypen vorausgesetzt werde, diese aber lediglich bei der Definition der Zulassungsvoraussetzungen genannt würden (CRUS & KFH, 2007, S. 5). Andere Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartner waren jedoch der Auffassung, dass eine Typologisierung nicht auf Gesetzesstufe vorzunehmen sei (EFHK, 2007, S. 1 f.)

Schliesslich wurde von einigen wenigen Vernehmlassungsteilnehmenden auch noch darauf hingewiesen, dass weder eine qualitative Evaluation noch Monitoringmassnahmen vorgesehen seien, die zum Ziel hätten, die Wirkungen des Gesetzes und die Zielsetzungen nach Art. 4 HFKG bzw. den Erfüllungsgrad der nationalen strategischen Planung zu erfassen (z.B. Kanton Aargau, 2007, S. 6; Kanton Basel-Stadt, 2008, S. 8; Kanton Bern, 2008, S. 9; Kanton Nidwalden, 2008, S. 5; Kanton Schwyz, 2008, S. 5). In Art. 65 HFKG sei ausschliesslich die Rechenschaftslegung über die Verwendung der öffentlichen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen sowie die Hochschulen und Disziplinen festgelegt worden.

Auf der Grundlage des Ergebnisberichts der Vernehmlassung beauftragte der Bund die zuständigen eidgenössischen Departemente EDI und EVD mit der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in den Themenfeldern „Hochschulautonomie“, „Stellung der ETH“, „Wahrung des Fachhochschulprofils und Abstimmung mit der höheren Berufsbildung“, „Einbezug der Arbeitswelt in die Hochschulkonferenz“, „Strategische Planung“, „Finanzierungsbestimmungen“ sowie „Festlegung von Indikatoren für kostenintensive Bereiche“ (EDI & WBF, 2008). Darüber hinaus wurden die Departemente mit der Erstellung einer Botschaft betraut, deren wesentliche Aspekte nachfolgend dargelegt werden.

7.2.3 Botschaft des Schweizerischen Bundesrats

Der Bundesrat verfasst im Gesetzgebungsverfahren zu Händen des Parlaments jeweils eine Botschaft, in der er über seinen Gesetzesvorschlag informiert und versucht, die Bundesversammlung davon zu überzeugen. Ausserdem dient die Botschaft als Unterstützung zur Auslegung der Erlasse. Im Fall des HFKG rechtfertigte der Bund die Gesamtvorlage zusammenfassend als Instrument für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, das nicht zu einer grundlegenden Neuordnung der Hochschulpolitik führen solle, sondern auf eine Optimierung von bereits bestehenden Strukturen und Regelungen abziele. Er argumentierte, dass sich komplexe Systeme nicht ohne Weiteres reformieren liessen und einschneidende Veränderungen häufig zu grossen Verwerfungen führen würden. Vor diesem Hintergrund wurden die Regelungen im HFKG-Entwurf als Umsetzung von „Mindestzielen der Harmonisierung und Koordination“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4626) verstanden. Der Bundesrat sah die Gesetzesvorlage als „Alternative zu einer stärkeren Zentralisierung des Hochschulwesens“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4626). Diejenigen Regelungsbereiche, die im Gesetzentwurf und in der diesbezüglichen Botschaft angesichts der Vernehmlassungsergebnisse präzisiert worden waren, werden nachfolgend aufgeführt.

Klärung und Stellung der ETH und der Pädagogischen Hochschulen sowie der Einbindung der Organisationen der Arbeitswelt

Die beiden ETH als Teil der universitären Hochschulen sollten weiter als autonome, öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit gelten, die vom Bund getragen und finanziert werden und dem ETH-Gesetz unterliegen. Der Bundesrat hielt fest, dass die beiden Hochschulen von den Regelungen im HFKG insofern betroffen seien, als sie in die gesamtschweizerische Koordination und Qualitätssicherung (institutionelle Akkreditierung) einbezogen würden. Sie sollten jedoch nicht den Referenzkosten unterworfen werden und auch keine Subventionen (ausser projektgebundenen Beiträgen) erhalten. Aus Transparenzgründen war vorgesehen, dass sie ihre Durchschnittskosten auszuweisen hätten (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4604). In Bezug auf die Stellung der Pädagogischen Hochschulen erläuterte der Bund in seiner Botschaft, dass dieses Hochschulprofil keinen eigenen Typ darstelle, sondern unter dem Hochschultyp „Fachhochschule“ subsumiert werde, wie dies bereits im ersten Gesetzesvorschlag vorgesehen worden sei. Des Weiteren sollten die

Organisationen der Arbeitswelt durch die Schaffung von ständigen Ausschüssen in der Schweizerischen Hochschulkonferenz besser in die Ausgestaltung des Hochschulraums eingebunden werden. Durch die Mitgliedschaft in diesem Ausschuss wurde ihre Stellung im Vergleich zum ersten Gesetzesentwurf nicht nur in Bezug auf Fachhochschulen gestärkt (Scruzzi, 2019), sondern ihr Einflussbereich wurde darüber hinausgehend auf alle Hochschultypen und Hochschulprofile ausgeweitet.

Kompetenzverteilung in den gemeinsamen Organen der Hochschulkonferenz

Mit Blick auf das in der Vernehmlassung vielfach kritisierte Vetorecht des Bundes in der Hochschulkonferenz verdeutlichte der Bundesrat, dass er daran festhalten wolle (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4607). Er nahm jedoch die in einigen Stellungnahmen festgehaltene Forderung auf, die Kompetenzen in der Plenarversammlung und im Schweizerischen Hochschulrat anders zu verteilen. Die Entscheide der Plenarversammlung sollten auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, die alle Kantone betreffen. Dazu sollten unter anderem die finanziellen Rahmenbedingungen für die gemeinsame Finanzierung sowie die Festlegung von Referenzkosten zählen. Im Schweizerischen Hochschulrat hingegen sollten trägerrelevante Entscheidungen getroffen werden (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4608).

Akkreditierung und Stellung der Akkreditierungsagentur

Der Bundesrat erläuterte in seiner Botschaft die Vorteile der verpflichtenden institutionellen Akkreditierung. Aus seiner Sicht würden die akkreditierten Hochschulen von einer grösseren nationalen und internationalen Sichtbarkeit profitieren. Ausserdem könne dieses Verfahren den „Studierenden, Hochschulvertreterinnen und -vertretern, Politikerinnen und Politikern sowie der Arbeitswelt und der Gesellschaft als Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienen“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4610). Inwiefern und in welcher Hinsicht diese Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienlich sein soll oder worauf sie sich genau bezieht, blieb in den Ausführungen des Bundesrats jedoch offen. Des Weiteren argumentierte der Bund mit einer Senkung des Arbeitsaufwands, da die bisherige Programmakkreditierung durch die institutionelle Akkreditierung abgelöst werden solle. Durch diese Änderung werde der Aufwand für die Hochschulen und die Akkreditierungsorgane bedeutend kleiner und der

Hochschulautonomie könne besser Rechnung getragen werden (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4610).

Der Bundesrat hatte des Weiteren entschieden, die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung dem Schweizerischen Akkreditierungsrat zu unterstellen. Auch die Befürchtung einiger Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartner, die Agentur könnte hinsichtlich der institutionellen Akkreditierung eine Monopolstellung gegenüber ausländischen Agenturen erhalten, war nicht berücksichtigt worden. Stattdessen konnte sich der Bundesrat sogar vorstellen, die schweizerische Agentur auch „mit Informations- und Beratungsaufgaben zur Förderung einer hochstehenden Qualitätskultur“ zu betrauen (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4609).

Zulassungsbedingungen

In der überarbeiteten Gesetzesvorlage bündelte der Bundesrat die Bedingungen für die Zulassung zu universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen und präzisierte sie dahingehend, dass die gymnasiale Maturität den Regelzugang zur ersten Studienstufe darzustellen habe (Art. 24 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung). In der bundesrätlichen Botschaft wurde zudem näher auf die sogenannte „Dubs-Passerelle“ eingegangen, mit der auf der Basis einer Berufsmaturität und einer entsprechenden Ergänzungsprüfung der Zugang zu universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen möglich sein sollte. Der Bundesrat bekräftigte, dass dieser Zugangsweg weiterhin bestehen bleiben solle (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4645). Damit trug er den kritischen Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren zur ungenügenden Erwähnung der Passerellen in den Reglementen zur Zulassung allerdings nur bedingt Rechnung, da er die Erläuterung in der Botschaft einer Präzisierung des Gesetzestextes vorgezogen hatte.

Ausführlicher behandelt wurden im überarbeiteten Gesetzesentwurf die Bedingungen für die Zulassung zu den Fachhochschulen und die Studiengestaltung, die dadurch wieder näher an die ursprünglichen Formulierungen im Fachhochschulgesetz gerückt worden waren. Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich vor allem die Arbeitswelterfahrung, die im überarbeiteten Gesetzesentwurf analog zum Fachhochschulgesetz zeitlich genauer bestimmt wurde. Im Unterschied zur Abfassung im Fachhochschulgesetz wurde im überarbeiteten Gesetzesentwurf zusätzlich die Anregung der Vernehmlassungsteilnehmenden bezüglich der Erwähnung der Fachmaturität als Möglichkeit für die Zulassung zu Fachhochschulen aufgenommen; die Pädagogischen Hochschulen hingegen blieben in diesem Zusammenhang unberücksichtigt (Art. 24–25 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung).

Gemeinsame strategische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Hinsichtlich der Erarbeitung der gemeinsamen strategischen Planung und Aufgabenteilung passte der Bund den Gesetzestext dahingehend an, dass die Hochschulkonferenz explizit als Gremium bestimmt wurde, in dem die strategische Planung und die Aufgabenteilung auf nationaler Ebene festgelegt werden sollten. Ausserdem wurde spezifiziert, welche Bereiche die Planung und die Aufgabenteilung

umfassen sollten. Konkret genannt wurden die Festlegung der Prioritäten hinsichtlich der gemeinsamen Ziele, die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen sowie die Finanzplanung auf gesamtschweizerischer Ebene (Art. 36 Abs. 2 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung). Des Weiteren wurde die Rolle der Hochschulrektorenkonferenz gestärkt, da sie nicht nur einen Vorschlag zur strategischen Planung und Aufgabenteilung erarbeiten (Art. 35 Abs. 1 HFKG, Vernehmlassungsentwurf), sondern gestützt auf die Entwicklungs- und Finanzplanungen der Hochschulen auch einen Antrag an die Schweizerische Hochschulkonferenz stellen können sollte (Art. 38 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung). Die Verabschiedung der Planung sollte zudem nicht mehr der Hochschulkonferenz obliegen (Art. 36 HFKG, Vernehmlassungsentwurf), sondern dem Hochschulrat unterbreitet werden (Art. 39 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung).

Finanzierung

Ein bedeutsames Ziel des HFKG bestand wie bereits erwähnt darin, die Grundfinanzierung der Hochschulen durch feste Beitragssätze sicherzustellen. Dieser Punkt war deswegen bedeutsam, weil auf der Seite des Bundes erstmalig „gebundene Ausgaben geschaffen“ wurden (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4619), die den Hochschulen eine bestimmte Finanzierungssicherheit einräumen sollten. Trotz der Kritik, die in der Vernehmlassung geäußert worden war, hielt der Bundesrat an den Beitragssätzen (20% kantonale Universitäten und 30% Fachhochschulen) fest. Er begründete seine Entscheidung damit, dass dieses Vorgehen dem Differenzierungsgebot hinsichtlich der unterschiedlichen Leistungsaufträge von Universitäten und Fachhochschulen Rechnung trage. Die Bedürfnisse der Bildungseinrichtungen, die sich aus dem Forschungsanteil, den unterschiedlichen Lehrformen und den damit einhergehenden Betreuungsverhältnissen ergäben, würden die verschiedenen Beitragssätze rechtfertigen (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4617).

Der Bundesrat unterbreitete den überarbeiteten Gesetzentwurf mitsamt der in diesem Kapitel in Auszügen dargelegten Botschaft im Jahr 2009 dem National- und dem Ständerat. Der Verlauf und die Ergebnisse der parlamentarischen Debatten werden im Folgenden rekonstruiert und im Detail dargelegt.

7.2.4 Parlamentarische Beratung

Aufbauend auf dem überarbeiteten Gesetzesentwurf und auf der Botschaft des Bundesrats zum Gesetz wurde im Juli 2009 die Beratung des HFKG zunächst in der WBK-S aufgenommen, die in diesem Zusammenhang umfangreiche Hearings mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitswelt, der EDK, der Schweizerischen Universitätskonferenz, der Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP, Verbänden der Hochschulangehörigen sowie einem Professor für öffentliches Recht durchführte (WBK-S, 2009a, S. 1). Aufgrund der Komplexität der Materie wurde schliesslich eine fünf Mitglieder umfassende Subkommission zur Vorberatung eingesetzt (WBK-S, 2009f, S. 19). Nach dem Abschluss der Beratungen in der WBK-S, in der Subkommission der WBK-S sowie im Ständerat wurde die Vorlage in den Nationalrat gegeben. Die Diskussionen in beiden Kammern werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt, wobei sich Ausführungen an den hauptsächlichen Regelungsbereichen des HFKG ausrichten.

Gemeinsame hochschulpolitische Organe

In der parlamentarischen Debatte wurde, ähnlich wie in der Vernehmlassungsphase, das Demokratiedefizit benannt, das durch die Schaffung der gemeinsamen Organe, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz, entstehe. Als Beispiel dafür wurde unter anderem die tertiäre Berufsbildung aufgeführt. Bislang hatte der Bund eine Führungsrolle in der Berufsbildung innegehabt. Er agierte in einer Verbundpartnerschaft mit den Kantonen, die die hauptsächlichen Geldgeber waren, und den Wirtschaftsverbänden, die die duale Berufsbildung organisierten. Gestützt auf die neue Hochschulgesetzgebung sollte nun dem Schweizerischen Hochschulrat die Kompetenz übertragen werden, die Zulassung, unter anderem zu den Fachhochschulen, zu regeln (Art. 12 Abs. 3 lit. e HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung). Der Hochschulrat sollte somit an die Stelle der Verbundpartnerschaft, die bisher bei der Formulierung der Zulassungsbedingungen (als Teil des Fachhochschulgesetzes) zum Tragen gekommen war, und an die Stelle der Legislative, die über das Fachhochschulgesetz als Ganzes entschieden hatte, treten (WBK-S, 2009e, S. 4).

Der Vorschlag, die Wirtschaft in einem ständigen Ausschuss der Hochschulkonferenz als beratendes Mitglied (zunächst ohne Antragsrecht) zu integrieren, schien einige Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht zu überzeugen, da sich der Einfluss im Vergleich zur vorherigen Vertretung der Wirtschaft in der eidgenössischen

Fachhochschulkommission verringert hätte (WBK-N, 2011c, S. 108; WBK-S, 2009e, S. 3). Die Gegnerinnen und Gegner eines ständigen Ausschusses argumentierten, dass das geforderte Antragsrecht der Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft ein passives Stimmrecht sei (WBK-N, 2011e, S. 13). Zudem hatte der Bund in seiner Botschaft nicht vorgeschlagen, Ausschüsse zu bilden und die Mitglieder mit Antragsrecht zu versehen. Es wurde aber eingesehen, dass den Organisationen der Arbeitswelt gewisse Zugeständnisse gemacht werden müssten, obwohl davon auszugehen war, dass diese eine „normative Inkohärenz“ generieren dürften (WBK-N, 2011e, S. 19). In anderen Wortmeldungen kam eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber Interessenvertretungen mit Stimmrecht (auch mit passivem) zum Ausdruck. Die Gründe, die aufgeführt wurden, bezogen sich darauf, dass die Hochschulkonferenz so kaum mehr führbar sei und die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter weder Entscheidungskompetenz hätten noch politisch legitimiert seien (WBK-N, 2011c, S. 64). Letztendlich konnten sich der National- und der Ständerat darauf einigen, dass die Vertretungen der Arbeitswelt einen ständigen Ausschuss bilden, auf dieser Grundlage mit vier Vertretungen in der Schweizerischen Hochschulkonferenz Einsitz nehmen und über ein Antragsrecht verfügen sollten (Art. 13 lit. j HFKG).

Unabhängig von der Art der Vertretung der Organisationen der Arbeitswelt in der Hochschulkonferenz wurde des Weiteren eher grundsätzlich die Befürchtung geäußert, dass die sieben Fachhochschulregionen durch die Ablösung des Fachhochschulgesetzes durch das HFKG zerfallen könnten (WBK-S, 2009e, S. 9), da deren Konstituierung bislang vom Bund zentral gesteuert worden war und diese Bewilligungskompetenz nun auf den Schweizerischen Akkreditierungsrat übertragen werden sollte. Der Schweizerische Akkreditierungsrat würde künftig nicht nur die regionalen, sondern auch einzelne Fachhochschulen als Teileinheiten der Fachhochschulregionen akkreditieren können.

Im Zusammenhang mit der Steuerung der Fachhochschulen wurde mit Blick auf die vorgesehenen Regelungen zu den Zulassungsbedingungen und zur Studienganggestaltung kritisiert, dass zu viele Regelungen aus dem Fachhochschulgesetz übernommen worden seien und dieser Bereich im Vergleich mit den Regelungen für die anderen Hochschulen deutlich überreguliert sei (WBK-S, 2009e, S. 20), was wiederum Fragen zur Gleichbehandlung von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen aufwerfe. Ausserdem stellten einige

Parlamentarierinnen und Parlamentarier generell die Regelung der Zulassungsbedingungen durch den Hochschulrat infrage, weil sie dadurch einen Kompetenzverlust der Hochschulen befürchteten. Die Hochschulen hatten auf der Basis einer „validation d’acquis“ (WBK-N, 2011e, S. 10) bisher selbst über Ausnahmen bezüglich des Regelzugangs entschieden. Der Zugang von Absolventinnen und Absolventen von International Schools und integrativen Mittelschulen (z.B. Rudolf-Steiner-Schulen) zu den Fachhochschulen werde durch die alleinige Zuständigkeit des Hochschulrats verunmöglicht (WBK-N, 2011e, S. 64).

Auch die Kompetenzen und die damit verbundene Rolle des Bundes in den neuen gemeinsamen hochschulpolitischen Organen wurden infrage gestellt, und zwar im Zusammenhang mit der Integration der beiden ETH in das neue Hochschulgesetz. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Bund in der Hochschulkonferenz einerseits die Gesamtinteressen des Bundesrats und andererseits die Interessen der beiden ETH zu vertreten hätte. Dies könne dazu führen, dass die beiden ETH bei Interessenkonflikten gegenüber den Gesamtinteressen des Bundes zurücktreten müssten. Vor diesem Hintergrund wurde für die ETH ein Antragsrecht in der Hochschulkonferenz gefordert (WBK-S, 2009e, S. 12). Dieser Antrag blieb in der Folge jedoch unberücksichtigt (Art. 13 lit. e HFKG). Eher grundsätzlicher Natur war die Kritik an der Erweiterung der Zuständigkeiten für die ETH, da die Verantwortung bis zu jenem Zeitpunkt ausschliesslich beim Eidgenössischen Parlament und beim Bundesrat gelegen hatte. Zukünftig würden bei den ETH auch die Kantone mitsprechen können, deren Vertretung in der Plenarversammlung und im Hochschulrat vorgesehen war. Daraus könnten sich Schwierigkeiten bei der Steuerung ergeben, weil die drei Akteure gegensätzliche Haltungen und Ziele haben könnten (WBK-S, 2009e, S. 10).

Aber nicht nur die Doppelrolle des Bundes in Bezug auf die gesamtschweizerischen Interessen der Hochschulsteuerung und die Interessen der ETH führte zu Diskussionen, sondern auch der geplante Vorsitz des Bundes im Präsidium der Hochschulkonferenz. Aus Erfahrung wusste man im Ständerat zu berichten, dass Organe massgeblich vom Präsidium gesteuert würden (WBK-S, 2009e, S. 20). Gestützt auf diese Argumentation wurde befürchtet, dass die Bundesverwaltung in ein paar Jahren den Kantonen vorschreiben könnte, wie die „Pläne der kantonalen Hochschulen aussehen müssen, wann sie koordiniert werden müssen und was sie beinhalten müssen“ (WBK-S, 2010e, S. 30). Das Vorgehen sei „ein Heranwursteln an Kompetenzverschiebungen, ohne dass

man das explizit sagt“ (WBK-S, 2010e, S. 30). Andere Parlamentarierinnen und Parlamentarier brachten ihre Befürchtung noch pointierter zum Ausdruck, wie das folgende Votum aufzeigt:

Längerfristig führt die jetzige Lösung dazu, dass zwar alle in einem grossen Gremium sitzen, sich einmal im Jahr treffen und nett essen, wie man das von verschiedenen anderen Gremien her kennt, dass aber die Entscheide wegen der Integration des Sekretariats in die Bundesverwaltung und der Finanzierung durch den Bund entsprechend zum Bund verlagert werden. (WBK-S, 2010e, S. 11)

Die Annahme eines Erstarkens der Bundesverwaltung führte überdies zur Vermutung, dass dies bei den Kantonen auf Unverständnis stossen könnte, da die Kantone unter solchen Umständen eine proaktive Haltung einnehmen müssten, wenn sie die Hoheit über die Hochschulen behalten wollten. Dies wiederum hätte allerdings die Konsequenz, dass sie sich an den Kosten für das Sekretariat beteiligen und ein Rotationsverfahren im Vorsitz des Präsidiums verlangen müssten (WBK-S, 2010e, S. 11).

Einigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern ging die Führungsrolle des Bundes indes nicht weit genug, da eine einzige Vertreterin oder ein einziger Vertreter des Bundes sämtlichen Kantonen gegenüberstehen würde. Das Vetorecht des Bundes wiederum ging zahlreichen anderen Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie unter anderem den angehörten Vertreterinnen und Vertretern der Schweizerischen Universitätskonferenz und der CRUS – wie dies bereits während der Konsultationsphase bei vielen Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartnern der Fall gewesen war – zu weit (WBK-S, 2009e, S. 20). Abgesehen davon, dass das Vetorecht die allgemeine Arbeitsatmosphäre in den Organen beeinträchtigen könnte (WBK-S, 2009e, S. 12), sollte sich das Vetorecht des Bundes vor allem auf den Finanzbereich beschränken (WBK-S, 2009e, S. 23). Letztendlich konnten sich die Befürworterinnen und Befürworter eines geteilten Vorsitzes über das Präsidium und diejenigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die sich gegen das allgemeine Vetorecht des Bundes ausgesprochen hatten, jedoch nicht durchsetzen (Art. 14, 16–17 HFKG).

In der parlamentarischen Debatte wurden nicht nur die Machtverhältnisse zwischen Bund und Kantonen, sondern auch das Verhältnis unter den Kantonen selbst thematisiert. Diesbezüglich wurde zu bedenken gegeben, dass die Hochschulkantone mit der neuen Organstruktur Gefahr laufen würden, „Trägerkompetenzen zu verlieren“

(WBK-S, 2009e, S. 20), da *alle* Kantone Mitspracherechte bei der Koordination des Hochschulraums hätten. Dies könne dazu führen, dass Nichtuniversitätskantone Universitätskantonen in der Plenarversammlung Vorschriften machen könnten. Ähnliche Voten hatte es bereits während der Vernehmlassungsphase gegeben. Aufgrund der gemeinsamen Finanzierung des Hochschulraums fanden diese Einwände jedoch keine Berücksichtigung, weshalb die im revidierten Gesetzesentwurf des HFKG vorgesehene gemeinsame Zuständigkeit der Träger und der Nichtträgerkantone für die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen beibehalten wurde (Art. 11 Abs. 1 lit. b HFKG).

Auch mit Blick auf die Anzahl Organe wurden verschiedene Lösungen diskutiert. Eine Variante, die in die Debatte eingebracht wurde, hätte ausschliesslich in einer Plenarversammlung in der Form einer Vollversammlung oder einer Delegation bestanden, wobei der Plenarversammlung in der Delegationsform die Funktion des Hochschulrats zukommen sollte (WBK-N, 2011c, S. 63 f.). Für diese Variante wurde ein Modell vorgeschlagen, dem zufolge acht Vertreterinnen und Vertreter der EDK die Kantone repräsentieren (fünf Personen aus der Deutschschweiz, drei Personen aus der französischsprachigen Schweiz und eine Person aus den italienischen Sprachregionen) und als einziges Gremium Entscheidungen fällen sollten. Die Vertreterinnen und Vertreter der EDK hätten in diesem Fall nicht ihre Hochschule repräsentiert, sondern die Kantone im Gesamten. Eine Gelingensbedingung für dieses Modell wäre allerdings gewesen, dass sich die Vertretungen auf freiwilliger Basis zu melden gehabt hätten, da mit Konflikten zwischen den Kantonen zu rechnen sei, wenn der Bund die Vertreterinnen und Vertreter bestimmen würde (WBK-N, 2011c, S. 70). Sämtliche diskutierten Delegationsmodelle wurden schliesslich verworfen, weil unklar geblieben wäre, wen man warum einbezieht bzw. ausschliesst. Der ursprüngliche Vorschlag, die Schweizerische Hochschulkonferenz in Plenarversammlung und Hochschulrat zu unterteilen, wurde daher beibehalten (Art. 7 lit. a HFKG).

Während in der Vernehmlassungsphase vorwiegend die Entscheidungskompetenzen der Plenarversammlung und des Hochschulrats Anlass zu Diskussionen gegeben hatten, lösten im Parlament – auch aufgrund der Kompetenzvereinbarung im Vorfeld der parlamentarischen Debatte – unterschiedliche Haltungen in Bezug auf die Vertretungen der Hochschultypen, der Kantone sowie der von öffentlichen und privaten Agenturen akkreditierten Hochschulen Kontroversen aus. Aus der Sicht der Fachhochschulen wurde argumentiert, dass die Universitäten im Hochschulrat in seiner vorgeschlagenen

Zusammensetzung (14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen) ein zu starkes Gewicht bekämen. Es sei für die Fachhochschulen daher ein Rückschritt, wenn der Hochschulrat anstelle des Bundes zum Beispiel über Zulassungsbedingungen entscheide (WBK-N, 2011e, S. 62). Diese Kritik wurde im weiteren Verlauf der Detailberatungen jedoch nicht weiter berücksichtigt, es blieb bei den insgesamt 14 Vertreterinnen und Vertretern der Regierungen der Trägerkantone von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Mit Blick auf die Vertretungen privater akkreditierter Hochschulen im Hochschulrat stellten sich Fragen zu Einbezug und Mitwirkungsrechten, wobei eine Gleichstellung mit öffentlichen Hochschulen jedoch als zu weit gehend angesehen wurde (WBK-N, 2011e, S. 25). Am Ende der Debatte wurde schliesslich entschieden, dass den privaten akkreditierten Hochschulen ausser in der Rektorenkonferenz (Art. 19 Abs. 2 HFKG), in der sie Einsitz haben würden, keine wesentlichen Kompetenzen zugestanden werden sollten.

Neben den Rollen des Bundes und der Kantone im neu zu gestaltenden Hochschulraum sowie den Zuständigkeiten und Aufgaben der zu schaffenden hochschulpolitischen Organe wurden einerseits auch die Rolle der EDK im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess und andererseits die zukünftige Rolle der EDK in der Steuerung des Hochschulraums diskutiert. In der parlamentarischen Debatte stand unter anderem die Frage im Raum, warum die EDK die Geschäftsführung der Hochschulkonferenz, die beim Bund liegen sollte, nicht beanstandet habe (WBK-S, 2010a, S. 17 f.). Aus der Sicht einiger Parlamentarierinnen und Parlamentarier schien es unverständlich, dass das Gremium der Bündniskantone ohne Weiteres dazu bereit war, diese Macht an den Bundesrat abzugeben. Dieses Verhalten wurde kritisiert, weil die Kantone nie klar geäussert hätten, dass sie eine „Zentralisierung“ (WBK-S, 2010e, S. 28) anstreben würden oder die bildungsföderalistischen Strukturen ändern wollten. Aus der Sicht einiger Mitglieder des Ständerats müssten sich die Kantone – wie bereits ausgeführt – in diesem Fall unabhängig von der EDK stärker einbringen, indem sie sich entweder an der Finanzierung der Geschäftsführung beteiligen würden und deshalb auch einen alternierenden Vorsitz fordern könnten oder indem sie eine eigene Stabstelle einrichten würden. Diese strukturelle Anpassung könne jedoch möglicherweise zu Parallelstrukturen bzw. Anpassungsnotwendigkeiten aufseiten der EDK und der

kantonalen Bildungsverwaltungen führen und überdies bedeutsame Auswirkung auf die Ausgestaltung des Bildungsföderalismus haben (WBK-S, 2010e, S. 28).

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten zum HFKG wurden auch andere Modelle als dasjenige der Hochschulkonferenz mit Plenarversammlung und Hochschulrat diskutiert, die im offiziellen Gesetzgebungsprozess jedoch keine Rolle mehr spielten (WBK-S, 2010e, S. 13). Ein Modell hätte sich an dem Modell des Schweizerischen Fachhochschulrats orientiert, dessen sieben Mitglieder die sieben Fachhochschulen bzw. Fachhochschulregionen vertreten hätten. Die Übernahme der Gremienzusammensetzung des Fachhochschulrats hätte ein Gegengewicht zu den zahlreichen strukturellen Übernahmen der Schweizerischen Universitätskonferenz gebildet (Salzmann, 2019).

Unabhängig von der Rolle der EDK im Gesetzgebungsprozess wurden zudem einzelne Aspekte der Zusammenarbeit zwischen dem für die Geschäftsführung zuständigen eidgenössischen Departement und der EDK besprochen. Die Frage lautete, ob die EDK aus der Steuerung der Hochschulen verdrängt werden würde. Der Nationalrat gelangte diesbezüglich zum Schluss, dass die im Gesetz festgelegte Zusammenarbeit zwischen dem eidgenössischen Departement und der EDK bei der Geschäftsführung der Hochschulkonferenz dazu beitragen werde, dass die EDK einbezogen werde. Ausserdem gebe es neben der Hochschulpolitik zahlreiche weitere Themen, die die Kantone untereinander und mithilfe der EDK zu regeln hätten (WBK-N, 2011c, S. 70).

Vereinzelt wurde kritisiert, dass die unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen der Hochschulkonferenz und der EDK in Bezug auf die Finanzierung dazu führen könnten, dass eine „Teilfragmentierung“ (WBK-S, 2010a, S. 17) des Hochschulraums erfolge. Die Hochschulkonferenz und insbesondere die Plenarversammlung hätten gemäss dem Gesetzesentwurf die Kompetenz, die Referenzkosten festzulegen. Auf der anderen Seite habe die EDK im Rahmen der IUV und der FHV die Kosten pro Studentin und Student bestimmt. Bei diesem Votum wurde jedoch vermutlich die Forderung des Bundes ausser Acht gelassen, die Kosten pro Studentin und Student auf der Basis der IUV und der FHV den Referenzkosten anzugleichen, die durch die Plenarversammlung festgelegt werden sollten (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4625).

Des Weiteren diskutierten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier über den Stellenwert von „Vorgaben“ und „Empfehlungen“, die von den gemeinsamen

hochschulpolitischen Organen verabschiedet werden. Vonseiten der Bundesverwaltung war klargestellt worden, dass „Vorgaben“ nur dann verbindlich seien, wenn sie eine rechtliche Grundlage hätten. Von „Empfehlungen“ wurde vor allem im Kontext der Rektorenkonferenz gesprochen. Die Bundesverwaltung verdeutlichte diesbezüglich, dass Trägersetze gegenüber den „Empfehlungen“ immer Vorrang hätten. Mit diesem Vorgehen werde eine verbindliche Rangordnung der Rechtsquellen sichergestellt (WBK-N, 2011c, S. 63).

Zulassungsbedingungen

Die Debatte über die Formulierungen der Zulassungsbedingungen war hauptsächlich davon geprägt, wer darüber bestimmen sollte. Auf der einen Seite standen die Kantone, die für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zuständig waren und die Zulassungsbedingungen bislang auf der Grundlage der Diplomanerkennungsvereinbarung geregelt hatten. Auf der anderen Seite hatte das Bundesparlament über den Gesetzesentwurf des HFKG zu befinden, in dem die Bedingungen für die Zulassung geregelt werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist auch das Befremden einiger Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu sehen, die darüber irritiert waren, dass erstens die Bedingungen für die Zulassung zu den Universitäten und den Pädagogischen Hochschulen im Gesetzesentwurf in einem Artikel vereint worden waren und zweitens der Hochschulrat (und nicht mehr die Hochschulen selbst) über die Anerkennung von „gleichwertiger Vorbildung“ entscheiden sollte (Art. 24 Abs. 2 HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung). Sie argumentierten, dass die vorgesehene Regelung nicht der Realität entspreche und ausserdem die interkantonalen Vereinbarungen unterlaufe. Deshalb schlugen sie vor, den Gesetzestext auf den Formulierungen abzustützen, die auf der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK & GDK, 1993), das heisst dem Konkordat, basieren.

Demgegenüber argumentierten andere Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass die Kompetenz der Entscheidung über die gleichwertige Vorbildung unbedingt beim Hochschulrat und nicht bei den Kantonen liegen müsse, da die Vergangenheit gezeigt habe, dass die kantonalen Bestrebungen zur Harmonisierung der Zulassungsbedingungen weitgehend gescheitert seien. Ein „Minimum an normativer Intervention vonseiten des Bundes“ (WBK-N, 2011b, S. 3) schien daher von Vorteil zu sein, zumal es sich bei der Gesetzesvorlage um ein Koordinationsgesetz handle (WBK-N, 2011b, S. 3 f.; WBK-S, 2011a, S. 2). Im Differenzbereinigungsverfahren sprach sich

der Nationalrat schliesslich dafür aus, die Zulassungsbedingungen für die Universitäten, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen jeweils einzeln aufzuführen und die gleichwertige Vorbildung zu definieren (WBK-N, 2011e, S. 31 ff.). Die Kantone zeigten sich verärgert über diese Entscheidung, weil sich das Bundesparlament ohne Rücksprache mit den zuständigen kantonalen Behörden in die Bedingungen für die Zulassung zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung einzumischen versuche (WBK-N, 2011b, S. 5). Im Fall einer Top-down-Bestimmung der Zulassungsbedingungen durch den Gesetzgeber bestand aus der Perspektive der Kantone die Gefahr, dass sie sich einer Abstützung auf das HFKG als Basis der zukünftigen Zusammenarbeit verweigert hätten und somit das Zustandekommen des Konkordats in Frage gestellt gewesen wäre (WBK-S, 2011b, S. 13).

Als Reaktion auf die vom Nationalrat vorgesehenen getrennten Formulierungen der Zulassungsbedingungen wurden von den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren bzw. von der EDK zwei Schreiben (EDK, 2011a, 2011b) an die Mitglieder der WBK-S versandt. Die EDK argumentierte auf der einen Seite ordnungspolitisch, indem sie auf die geltende Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK & GDK, 1993) verwies, in der die Kantone die „konkreten Unterrichtsberufe sowie die Anforderungen an die Ausbildung“ (EDK, 2011b, S. 1) festgelegt und auf diese Weise einen gesamtschweizerischen Berufszugang und die nationale und internationale Freizügigkeit sichergestellt hätten (EDK, 2011b, S. 1). Ausserdem berief sich die EDK in ihrem Schreiben auf die kantonale Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung. Laut der EDK können die Kantone den Verfassungsauftrag nur dann umsetzen, wenn sie auch die Zuständigkeit für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung innehaben, weil nur dann sichergestellt werden könne, dass die Lehrpersonen entsprechend ausgebildet seien. Ferner argumentierte die EDK in ihrem Schreiben, dass sich der Bund – sofern dem Nationalrat gefolgt werden würde – nicht nur bei der tertiären Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Kompetenzbereich der Kantone einmische, sondern auch in Bezug auf den Zuständigkeitsbereich der Sekundarstufe II. Infolge der Anerkennung der Fachmaturität Pädagogik als Regelzugang müsse in den Kantonen, in denen diese Ausbildung nicht bestehe, eine solche Ausbildung durch eine flächendeckende Einführung von Fachmittelschulen geschaffen werden, was mit hohen Kosten verbunden sei. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass die Fachmaturität nie als Regelzugang intendiert worden sei, da sie den Anspruch einer

bestimmten Allgemeinbildung nicht erfülle. Deswegen sei im Zuge der Transformation der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und deren Verlegung auf die Tertiärstufe bestimmt worden, dass die gymnasiale Maturität der allgemeine Regelzugang zu Pädagogischen Hochschulen sein solle. Die Senkung des Zugangsniveaus hätte laut der EDK Auswirkungen auf die internationale Anerkennung der Diplome und würde die Lehrerinnen- und Lehrerbildung und somit auch den Lehrberuf abwerten. Schliesslich wies die EDK auch darauf hin, dass sie sich mit der Festlegung der gymnasialen Maturität als Regelzugang im Gesetz einverstanden erkläre, weil dies die Programmatik der Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit der Gründung der Pädagogischen Hochschulen widerspiegle (EDK, 2011b, S. 2).

Trotz dieser verschiedene Aspekte einbeziehenden Argumentation der EDK setzte sich der Nationalrat letzten Endes durch, da er erstens die Zulassungsbedingungen für Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen getrennt in das Gesetz aufnahm. Zweitens wurden die Kriterien für die gleichwertige Vorbildung genauer bestimmt (Art. 24–25 HFKG; WBK-N, 2011a, S. 20 f.). Diesbezüglich fand zwar eine Annäherung an die Formulierungen der EDK-Anerkennungsreglemente statt, jedoch bestanden in einzelnen Aspekten Abweichungen (vgl. auch Eckert, 2019). Diese Abweichungen bezogen sich insbesondere auf die Anerkennung der Fachmittelschulausweise. Gemäss dem Anerkennungsreglement der EDK war es mit einem Fachmittelschulausweis *möglich* gewesen, zum Studiengang für Vorschulstufenlehrperson zugelassen zu werden (EDK, 1999c Art. 5). Die Regelungen im HFKG waren demgegenüber restriktiver, da für den Studiengang zur Vorschulstufenlehrperson die gleichen Bedingungen gelten sollten wie für den Studiengang zur Primarstufenlehrperson. Dort sollte die Fachmaturität Pädagogik als weiterer Zugangsweg dienen.

Ein weiterer Unterschied bezog sich auf die Kann-Formulierung im EDK-Reglement hinsichtlich der Zulassung zum Studium für Primarstufenlehrpersonen mit einer Fachmaturität Pädagogik, die in der parlamentarischen Debatte fallen gelassen wurde. Der Zugang zum Studiengang für Primarstufenlehrpersonen mit einer Fachmaturität Pädagogik sollte im Gesetz für verbindlich erklärt werden (Art. 24 Abs. 2 HFKG). Wie bereits angedeutet, ergab sich darüber hinaus noch eine weitere Diskrepanz. Im Anerkennungsreglement war vorgesehen worden, dass Studieninteressierte mit einer Berufsmaturität zum Studium zugelassen werden sollten, sofern sie eine

Ergänzungsprüfung absolviert haben (EDK, 1999c Art. 5). Im HFKG sollte gemäss dem Entscheid des Parlaments hingegen festgelegt werden, dass solche Interessentinnen und Interessenten „unter bestimmten Voraussetzungen“ zugelassen werden können, wobei diese Voraussetzungen durch den Schweizerischen Hochschulrat zu bestimmen seien (Art. 24 Abs. 2 HFKG).

Akkreditierung

Der Sinn und Zweck der Akkreditierung wurde im Parlament grundsätzlich nicht bestritten. Einer der hauptsächlichen Gründe, warum das Verfahren der institutionellen Akkreditierung implementiert werden sollte, waren – neben der Qualitätssicherung an sich (WBK-S, 2009c, S. 25) –, die Kontrolle und der Schutz des Hochschulraums gegenüber privaten Institutionen. Offenbar hatte sich besonders im Kanton Tessin eine Praxis etabliert, bei der die privaten Institutionen lange juristische Wege beschritten, um mit der Begründung, das Akkreditierungsverfahren sei gerichtlich noch nicht abschliessend geklärt, den Betrieb weiterhin aufrechterhalten zu können (WBK-S, 2009c, S. 25). Ein Vorschlag bezog sich darauf, die bereits bestehenden öffentlichen und privaten Hochschulen anzuerkennen und nur die neuen Hochschulen dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung zu unterziehen (WBK-N, 2011c, S. 12). Die dahinterliegende Idee war eine Art Bestandsgarantie, die vorwiegend im Zusammenhang mit den Universitäten geäussert wurde. Diejenigen universitären Hochschulen bzw. Hochschul institute, die schon seit Langem bestehen und etabliert sind, sollten nicht durch eine aussenstehende Organisation infrage gestellt werden können (WBK-S, 2010b, S. 22). Aus Gründen der Gleichbehandlung der Hochschulen wurde dieses Vorgehen letztendlich jedoch nicht in Betracht gezogen (WBK-S, 2010b, S. 22), weil vermieden werden sollte, dass die staatlichen Institutionen bevorzugt werden (WBK-S, 2009b, S. 28).

In mehreren Beratungssessionen wurde die teilweise bestehende Abhängigkeit des Akkreditierungsrats bemängelt, der laut dem Entwurf des Bundesrats von der Hochschulkonferenz, konkret vom Hochschulrat, gewählt werden sollte. Als Alternative wurde vorgeschlagen, dass der Bundesrat diese Wahl treffen solle. Dies habe den Vorteil, dass Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur nicht in Abhängigkeit zu den Kantonen stehen würden, die im Hochschulrat repräsentiert wären (WBK-S, 2009d, S. 11). Dieser Alternativvorschlag erlangte jedoch auch deswegen keine Mehrheit, weil

der Bundesrat als Hochschulträger der beiden ETH im Vergleich zum Hochschulrat nicht als objektiver und unabhängiger eingeschätzt wurde als die Kantone (WBK-S, 2009d, S. 11). Deshalb blieb es dabei, dass der Akkreditierungsrat vom Schweizerischen Hochschulrat gewählt werden sollte (Art. 21 Abs. 2 HFKG).

Nicht nur die Unabhängigkeit des Akkreditierungsrats und dessen Organisationsformen wurden thematisiert, sondern auch die Staatsnähe der Akkreditierungsagentur. Es wurde bezweifelt, ob eine staatsnahe Akkreditierungsagentur eine staatliche Hochschule bei der institutionellen Akkreditierung überhaupt ablehnen würde (WBK-S, 2009d, S. 15). Im Zusammenhang mit einer möglichen Ablehnung der institutionellen Akkreditierung wurde auf der einen Seite die fehlende Möglichkeit, den Akkreditierungsentscheid anzufechten, nicht infrage gestellt da eine Akkreditierung vor allem eine politische Entscheidung sei (WBK-S, 2010a, S. 7). Auf der anderen Seite wurde jedoch zugleich bezweifelt, dass das Bundesverwaltungsgericht überhaupt in der Lage sei, eine Entscheidung zu fällen, da die erstinstanzliche Entscheidung bereits von den „besten Fachleute[n] dieser Welt“ (WBK-S, 2010c, S. 14) (gemeint war der Akkreditierungsrat, Anm. N.E) getroffen worden wäre. Dieser Begründung wurde im weiteren Verlauf der Beratungen schliesslich gefolgt (WBK-N, 2011a, S. 16). Das heisst, die Entscheidungen des Schweizerischen Akkreditierungsrats sollten juristisch nicht anfechtbar sein. Die Hochschulen sollten jedoch die Möglichkeit erhalten, ein sogenanntes „Wiedererwägungsgesuch“ zu stellen (SHR, 2015d, Art. 15 Abs. 5).

Gesamtschweizerische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Unter Berücksichtigung der Formulierungen in der Bundesverfassung wurde der Begriff der gesamtschweizerischen „Planung“ durch „Koordination“ ersetzt (WBK-S, 2009d, S. 16). Die Anpassung der Terminologie ändere nach der Auffassung einiger Parlamentarierinnen und Parlamentarier jedoch nichts daran, dass der Bund im Prinzip einer planwirtschaftlichen Idee folge. Es wurde, ähnlich wie im Vernehmlassungsverfahren, auch in der parlamentarischen Debatte hervorgehoben, dass sich die Planung bzw. neu die Koordination ausschliesslich auf die kostenintensiven Bereiche beschränken solle (WBK-N, 2011c, S. 16). Am Schluss der Debatte wurde gleichwohl festgehalten, dass sich die Koordination auf die gemeinsamen hochschulpolitischen Ziele des Bundes und der Kantone sowie auf die Finanzplanung auf der gesamtschweizerischen Ebene beziehen solle (Art. 36 Abs. 1–2 HFKG).

Von einigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern wurde überdies grundsätzlich kritisiert, dass die gesamtschweizerische Koordination in einem Widerspruch zur Hochschulautonomie und zur nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit stehe (WBK-N, 2011e, S. 53). Die Notwendigkeit, den Hochschulraum zu koordinieren, wurde somit nicht von allen Mitgliedern der eidgenössischen Räte erkannt. In der Diskussion wurde unter anderem auf die Argumentation des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats rekurriert, der in der Vernehmlassungsphase kommuniziert hatte, dass in der schweizerischen Wissenschafts- und Hochschullandschaft grundsätzlich kein Mangel an Koordination oder Kooperation bestehe. Der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat hatte sich vielmehr dafür ausgesprochen, die Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereiche keinem Koordinationszwang zu unterwerfen und dafür zu sorgen, dass ein qualitätsfördernder Wettbewerb zwischen den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie ihren Projekten möglich werde (WBK-N, 2011e, S. 57), damit sich die schweizerischen Hochschulen angemessen im internationalen Wettbewerb bewegen können (WBK-S, 2009e, S. 11 ff.). Dieser Position entgegen stand die Argumentation, dass durch die gemeinsame hochschulpolitische Koordination Rahmenbedingungen geschaffen würden, die es jeder Hochschulinstitution erlauben würden, ein eigenes Profil zu entwickeln. Dies wiederum leiste einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulraums (WBK-S, 2009f, S. 5).

Finanzierung

In Bezug auf die Finanzierung wurde in der parlamentarischen Debatte unter anderem über die Entscheidungskompetenz der Hochschulkonferenz bzw. ihrer Organisationsform der Plenarversammlung einerseits und des Bundesparlaments andererseits diskutiert. Die Festlegung der Referenzkosten werde zwar bei der Plenarversammlung liegen, das schweizerische Parlament werde jedoch auf der Basis der BFI-Botschaft über den gesamten Finanzbedarf des Hochschulbereichs befinden. Es wurde begrüsst, dass die Finanzhoheit weiterhin beim Parlament liegen sollte und dass durch die Einführung der Referenzkosten die Aufwendungen erstmals transparent offengelegt und somit vergleichbar sein würden (WBK-N, 2011e, S. 86). Grundsätzlich wurde hinsichtlich der Einführung dieses neuen Systems ein Paradigmenwechsel von einem intransparenten und uneinheitlichen Finanzierungssystem hin zu einem System konstatiert, das sich an aufwand- und leistungsorientierten Verteilungskriterien, wie zum

Beispiel an der Anzahl Studierender und der Anzahl Studienabschlüsse, orientiere (WBK-N, 2011d, S. 8).

Aus der Sicht der ETH wurde in finanzieller Hinsicht moniert, dass die Grundbeiträge für die Lehre an Universitäten und Fachhochschulen im neuen Modell gebundene Kosten seien, während diejenigen für die ETH (sowie die Bundesbeiträge an die Forschungsförderungsagenturen) ungebunden seien. Das heisse, dass die ETH, aber auch der Schweizerische Nationalfonds und die Kommission für Technologie und Innovation bei Sparrunden des Bundes am stärksten betroffen sein würden (WBK-S, 2009e, Anhang Stellungnahme *economiesuisse*). Es wurde gar befürchtet, dass die ETH zur „finanziellen Manövriermasse“ (WBK-S, 2009e, Anhang Präsentation ETH-Rat) werde. Des Weiteren wurde angenommen, je mehr Geld die Kantone für ihre Universitäten erhalten würden, desto weniger bleibe für die ETH und die Forschungsförderungsagenturen übrig (WBK-S, 2009f, S. 6). Die Diskussion über die gebundenen und nicht gebundenen Mittel des Bundes ist auch im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Intransparenz bezüglich der Gesamtkosten für den Hochschulraum zu sehen. Zwar hatte die Bundesverwaltung betont, dass die Gesamtkosten aufgrund der Neuregelungen im HFKG nicht steigen würden, ein Vorher-Nachher-Vergleich war jedoch offenbar nie vorgelegt worden (WBK-S, 2010e, S. 3).

Mit Blick auf die projektgebundenen Beiträge wurde festgestellt, dass die Meinungen über deren Effizienz auseinandergingen. Vonseiten der Verwaltung war jedoch betont worden, dass sie für hochschultypenübergreifende Projekte „nötig und unbestritten“ (WBK-S, 2010d, S. 22) seien. Das Instrument der projektgebundenen Beiträge habe zudem den Vorteil, dass nicht bei jedem Projekt zunächst kostenbezogene Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt werden müssten (WBK-N, 2011c, S. 96). Einige Parlamentarierinnen und Parlamentarier stellten in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Frage, warum auch Pädagogischen Hochschulen in der Lage sein sollten, derartige Gelder zu beantragen, da sie bereits über den Schweizerischen Nationalfonds und die Kommission für Technologie und Innovation auf Bundesmittel zugreifen könnten (WBK-S, 2010d, S. 22). Aus der Sicht der Verwaltung wurde diesbezüglich klargestellt, dass es wichtig sei, dass auch Pädagogische Hochschulen in übergreifende Projekte involviert werden. Denn es gehe nicht darum, dass Pädagogische Hochschulen einfach Geld erhalten sollten, sondern vielmehr darum, dass der Bund Projekte *mitfinanziere*, die einem übergeordneten

Interesse dienen würden (WBK-S, 2010d, S. 22). Am Ende der Debatte wurde, wie bereits im Vernehmlassungsentwurf vom Bund vorgeschlagen, am Recht für Pädagogische Hochschulen festgehalten, sich für projektgebundene Beiträge zu bewerben (Art. 47 Abs. 2 HFKG), sofern sie mit mehreren Fachhochschulen oder universitäre Hochschulen zusammenarbeiten (Art. 59 Abs. 4 HFKG).

7.2.5 Fazit

Das HFKG wurde nach umfangreicher Beratung 2011 schliesslich vom Parlament verabschiedet und trat 2015 teilweise in Kraft. Infolge dieses Beschlusses wurden zahlreiche Gesetzesvorlagen und Richtlinien angepasst oder neu ausgearbeitet. Den Gesetzgebungsprozess resümierend lässt sich festhalten, dass das Verfahren von unterschiedlichen Haltungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure geprägt war, die dazu geführt haben, dass es vom Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) über den ersten Gesetzesentwurf des Bundes bis zum schliesslich verabschiedeten Entwurf zahlreiche Änderungen gab, wobei die Reformschwerpunkte, die im Bericht benannt worden waren, im Gesetzesvorschlag aufgenommen wurden (vgl. Kap. 7.1.2).

Eine wesentliche Änderung betraf die Anzahl und die Zusammensetzung der hochschulpolitischen Organe. In der parlamentarischen Debatte durchgesetzt hatten sich im Vergleich zum Bericht unter anderem die die Vorschläge zur Bildung einer Konferenz der Hochschulträger (Hochschulrat) sowie einer Rektorinnen- und Rektorenkonferenz. Insbesondere beim letztgenannten Gremium wurde die vorgesehene Konstituierung stark an den bisherigen Strukturen der CRUS, KFH und COHEP orientiert, wobei diesem Gremium neu auch strategische Koordinationsaufgaben hinsichtlich der Erstellung der BFI-Botschaft zukommen. Zu diesem Zweck soll die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren einerseits die strategischen Grundlagen der Hochschulen zu Händen der Schweizerischen Hochschulkonferenz aufbereiten. Andererseits soll sie aber auch als operative Fachkonferenz tätig sein. Die Versammlungsform der Plenarversammlung (als Teil der Schweizerischen Hochschulkonferenz), die erst im ersten Gesetzentwurf des Bundesrats Erwähnung fand, ähnelt in ihrer Form und Zusammensetzung der Schweizerischen Universitätskonferenz, wobei die Geschäftsführung im Unterschied zur Schweizerischen Universitätskonferenz von der Bundesverwaltung übernommen wird.

In der Ausgestaltung der Plenarversammlung kommen die angestrebte Gleichbehandlung aller Kantone untereinander – unabhängig davon, ob sie Träger oder Nichtträger sind – sowie die Gleichberechtigung von Bund und Kantonen, die gemeinsam die (finanzielle) Verantwortung für den Hochschulraum wahrnehmen, zum Ausdruck.

Wie diese Rekapitulation zeigt, hat sich das Parlament bei der Gesetzgebung teilweise an bestehenden Strukturen ausgerichtet, aber auch neue Strukturen geschaffen. Die Implementation des Schweizerischen Hochschulrats als Gremium der Trägerkantone unterscheidet sich stark vom Vorschlag zum Hochschulrat, der im Bericht zur Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft geäußert worden war. Dem Hochschulrat in seiner abschliessenden Form kommt weniger eine allgemeine Beratungsfunktion (SWF & BBW, 2004, S. iv) als vielmehr eine Beratungs- und Beschlussfunktion hinsichtlich trägerrelevanter Aspekte der Hochschulsteuerung zu. In Bezug auf die Zuständigkeiten vor allem hinsichtlich der beiden Tagungsformen der Schweizerischen Hochschulkonferenz wurde während der Gesetzgebungsprozesse eine stärkere Trennung zwischen trägerrelevanten Beschlüssen (Hochschulrat) und Beschlüssen, die alle Kantone betreffen, vorgenommen (Plenarversammlung).

Ebenfalls im Unterschied zum Bericht zur Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) wurden im Gesetz der Schweizerische Akkreditierungsrat und die ihm unterstellte Akkreditierungsagentur aufgenommen. Damit wurde den Vereinbarungen der Bologna-Folgekonferenzen (konkret Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005) nachgekommen. In diesen Folgekonferenzen hatten sich die Bildungsministerinnen und Bildungsminister darauf geeinigt, den von der European Association for Quality Assurance in Higher Education vorgeschlagenen Standards und Leitlinien zuzustimmen. Neben der Definition von Prüfbereichen der Qualitätssicherung war in den Leitlinien hinsichtlich der Akkreditierungsgremien festgelegt worden, dass diese politisch unabhängig sein sollten. Für den Schweizerischen Akkreditierungsrat bedeutet dies, dass er seine Entscheidungen über Akkreditierungen unabhängig von der Schweizerischen Hochschulkonferenz oder anderen politischen Institutionen zu treffen hat. Zudem sind die Beschlüsse des Rates juristisch zunächst nicht anfechtbar (Stand Juli 2018).

Wohl die bedeutsamste Neuerung, die mit der Inkraftsetzung des HFKG einherging, sind die rechtssetzenden⁴¹ und exekutiven⁴² Kompetenzen der Schweizerischen Hochschulkonferenz (WBK-N, 2005b, S. 5551). Durch die neue Hochschulgesetzgebung wurden Kompetenzen vom Bund, von den Kantonen sowie von der EDK auf das neue Gremium übertragen. Zu nennen sind diesbezüglich vor allem die Bestimmung der Referenzkosten, die damit einhergehende Höhe der IUV- und FHV-Beiträge, die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen sowie die Zulassungsbedingungen, vor allem die Bestimmungen zur gleichwertigen Vorbildung. Die Regelungen zur gleichwertigen Vorbildung hatten zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des HFKG Inkohärenz mit dem Anerkennungsreglement der EDK generiert. Die Übertragung zentraler Kompetenzen auf die Schweizerische Hochschulkonferenz und den Schweizerischen Akkreditierungsrat hatten demgegenüber vor allem für die Fachhochschulen eine grosse Bedeutung, da der Bund seine Genehmigungs- (institutionelle Akkreditierung, Festlegung der Studiengänge und die damit verbundene Programmakkreditierung) und Regelungskompetenzen in Bezug auf die Finanzierung (inklusive Entwicklungs- und Finanzpläne) und die Zulassung an diese Organe delegiert hatte. Für die Steuerung der Fachhochschulen wurden zahlreiche Regelungen aus dem Fachhochschulgesetz übernommen (z.B. Zulassung, Grundsätze zur Praxisorientierung der Fachhochschulen, Berufsqualifikation ihrer Ausbildung). Auch der Einfluss der Organisationen der Arbeitswelt blieb durch deren Mitgliedschaft mit beratender Stimme in der Schweizerischen Hochschulkonferenz und im Ausschuss der Schweizerischen Hochschulkonferenz sowie einer Vertretung im Schweizerischen Akkreditierungsrat bestehen bzw. vergrösserte sich auf alle Hochschultypen (Scruzzi, 2019).

Auch für die ETH hatte das HFKG Auswirkungen auf die Steuerung, da die Kantone als indirekte Steuerungsakteure, die sich über die Schweizerische Hochschulkonferenz einbringen, dazugekommen sind. Der Einbezug der ETH in die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und in die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen ist für die beiden universitären Hochschulen, die vom Bund

⁴¹ Die rechtssetzenden Kompetenzen der gemeinsamen Organe beziehen sich auf Art. 12 Abs. 3, Art. 30 Abs. 2 sowie Art. 35 Abs. 2 HFKG. In diesen Regelungsbereichen können die Organe Rechte und Pflichten gegenüber Dritten erlassen.

⁴² Die exekutiven Kompetenzen beziehen sich auf die übrigen Regulierungen, bei denen die gemeinsamen Organe keinen Handlungsspielraum in der Ausgestaltung haben. Die gemeinsamen Organe müssen sich an die Bestimmungen im Gesetz halten.

getragen werden, neu. Ebenfalls neu ist, dass sich auch die ETH um projektgebundene Beiträge bewerben können. Bezogen auf die dem Bund gesamthaft zur Verfügung stehenden Mittel für den Hochschulbereich hat der Bund fortan feststehende Verpflichtungen in Form von Grundbeiträgen nicht nur gegenüber den ETH,⁴³ sondern auch gegenüber den Universitäten und den Fachhochschulen. Im Fall von Sparmassnahmen könnten sich daher Verteilungskonflikte ergeben, da die gebundenen Beiträge des Bundes nach den vereinbarten Kriterien auf mehrere Hochschulinstitutionen aufgeteilt werden müssen und die Beiträge an die Fachhochschulen und die Universitäten somit nicht mehr flexibel sind. Der besonderen Stellung der ETH im Hochschulraum wurde dadurch Rechnung getragen, dass die Präsidentin oder der Präsident des ETH-Rats mit beratender Stimme in der Schweizerischen Hochschulkonferenz vertreten ist (vgl. auch Scruzzi, 2019).

Obwohl der Nichteinbezug der Vertreterinnen und Vertreter der Pädagogischen Hochschulen in die Erarbeitung des Gesetzentwurfs von mehreren Seiten kritisiert worden war, ist es auch aufgrund der Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren und in der parlamentarischen Debatte gelungen, dieses Hochschulprofil fest im Gesetz zu verankern, wobei der Status der Pädagogischen Hochschulen zumindest insofern geklärt wurde, als sie unter die Fachhochschulen subsumiert wurden und für sie eigene Zulassungsbedingungen gelten sollen. Allerdings haben sie nach wie vor keinen Anspruch auf Bundesgelder, ausser auf projektgebundene Beiträge, sofern sie die Bedingungen dafür erfüllen. Doch obwohl die Pädagogischen Hochschulen auch künftig keinen Anspruch auf Grund-, Bau- und Investitionsbeiträge haben werden, folgt aus der neuen Hochschulgesetzgebung durch die Integration in die schweizerische Hochschulrektorinnen und Hochschulrektorenkonferenz mit einer eigenen Kammer (Kammer Pädagogische Hochschulen) die offizielle Zugehörigkeit zum schweizerischen Hochschulraum. Als Teil der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz müssen sich die Pädagogischen Hochschulen an der gesamtschweizerischen Koordination beteiligen und bilden in diesem Gremium eine eigene Fachkonferenz.

Einen weiteren Beitrag zur Integration der Pädagogischen Hochschulen in den schweizerischen Hochschulraum leistet die institutionelle Akkreditierung, da die

⁴³ Die Verpflichtungen des Bundes gegenüber den ETH setzen sich aus Grundbeiträgen und Globalbeiträgen (Trägerfinanzierung) zusammen.

Pädagogischen Hochschulen nach den gleichen Kriterien beurteilt werden wie Fachhochschulen und Universitäten. Eine erfolgreiche Akkreditierung verleiht diesem Hochschulprofil, wie auch den anderen Hochschultypen, ein Qualitätssiegel, durch dessen Vergabe es als vollwertiges Mitglied des schweizerischen Hochschulraums betrachtet wird. Im Unterschied zu universitären Hochschulen und Fachhochschulen bedeutet dieses Verfahren jedoch einen finanziellen Mehraufwand, da die bis zur Inkraftsetzung des HFKG gültigen Programmakkreditierungen für Pädagogische Hochschulen, die von der EDK durchgeführt werden, auch weiterhin bestehen bleiben. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Entscheidung, dass Pädagogische Hochschulen ausser den projektgebundenen Beiträgen keine Bundesgelder erhalten sollen, hat das HFKG somit nicht zu einer vollumfänglichen Gleichstellung der Pädagogischen Hochschulen geführt.

Die EDK engagierte sich in diesem Gesetzgebungsverfahren einerseits als Kooperationspartnerin des Bundes, indem sie sowohl bei der Erarbeitung des Berichts zur Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft als auch beim ersten Gesetzesentwurf als Vertreterin ihrer selbst, des Schweizerischen Fachhochschulrats und der Schweizerischen Universitätskonferenz mitgewirkt hat. Andererseits hat sie unter anderem durch die schriftliche Musterstellungnahme im Vernehmlassungsverfahren, die Stellungnahmen während der Anhörungen in der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur und die schriftliche Einschätzung zu den Regelungen der Zulassungen, die vom Nationalrat initiiert worden waren, den Meinungsbildungsprozess der Kantone sowie des Parlaments, insbesondere des Ständerats, mitgeprägt.

In Bezug auf die Implementierung der neuen Hochschulgesetzgebung lässt sich festhalten, dass einige Bereiche, wie zum Beispiel die Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel oder die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen, auf die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und auf die Beschäftigungsfähigkeit wie auch die Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen regelmässig evaluiert werden sollen (Art. 69 Abs. 1 HFKG). Diese Evaluation kann auch weitere Ziele nach Art. 3 HFKG umfassen. Dem Bundesrat steht es frei, weitere Prüfbereiche für eine Evaluation zu formulieren. Diesbezüglich muss auch auf den Bildungsbericht der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung hingewiesen werden, in dem für alle Bildungsstufen – und somit auch für Hochschulen

– bestimmte Parameter wie zum Beispiel die Effektivität, die Effizienz und Equity abgebildet werden (Scruzzi, 2019).

Vor dem allgemeinen Hintergrund dieser Änderungen, die sich im Gesetzgebungsprozess ergeben haben, wird nachfolgend überblicksartig dargelegt, inwieweit sich die Governance-Strukturen durch die Implementierung des HFKG formal gewandelt haben und welche Mechanismen aufgrund der neuen Gesetzgebung auf die Steuerung der Hochschulen wirken.

7.3 Formaler Wandel der Governance-Strukturen

Die gesamtschweizerische Koordination des Hochschulraums durch Bund und Kantone wurde durch die Revision der Bundesverfassung legitimiert (Art. 63a BV) und unterscheidet sich seit der Inkraftsetzung des HFKG teilweise massgeblich von den zuvor geltenden Mechanismen, mit deren Hilfe die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen gesteuert worden waren (vgl. Kap. 3). Das HFKG ist, wie dies sein Name bereits zum Ausdruck bringt, in erster Linie ein Koordinations- und Förderungsgesetz, das sich auf die Ebenen von Bund und Kantonen bezieht und kein Hochschul*rahmen*gesetz darstellt, wie es beispielsweise in Deutschland vorliegt. Es ist zugleich aber auch kein reines Vollzugsgesetz, da für die Umsetzung des Verfassungsauftrags neben dem HFKG zusätzlich ein neues Hochschulkonkordat (kantonale Ebene) und eine Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen erforderlich waren, auf deren Grundlage die Zuständigkeiten an die neu geschaffenen gemeinsamen Organe delegiert werden konnten. Auf der Basis dieser drei Elemente wird der Verfassungsauftrag seit 2015 umgesetzt. Die neuen rechtlichen Strukturen werden in Abbildung 4 dargestellt.

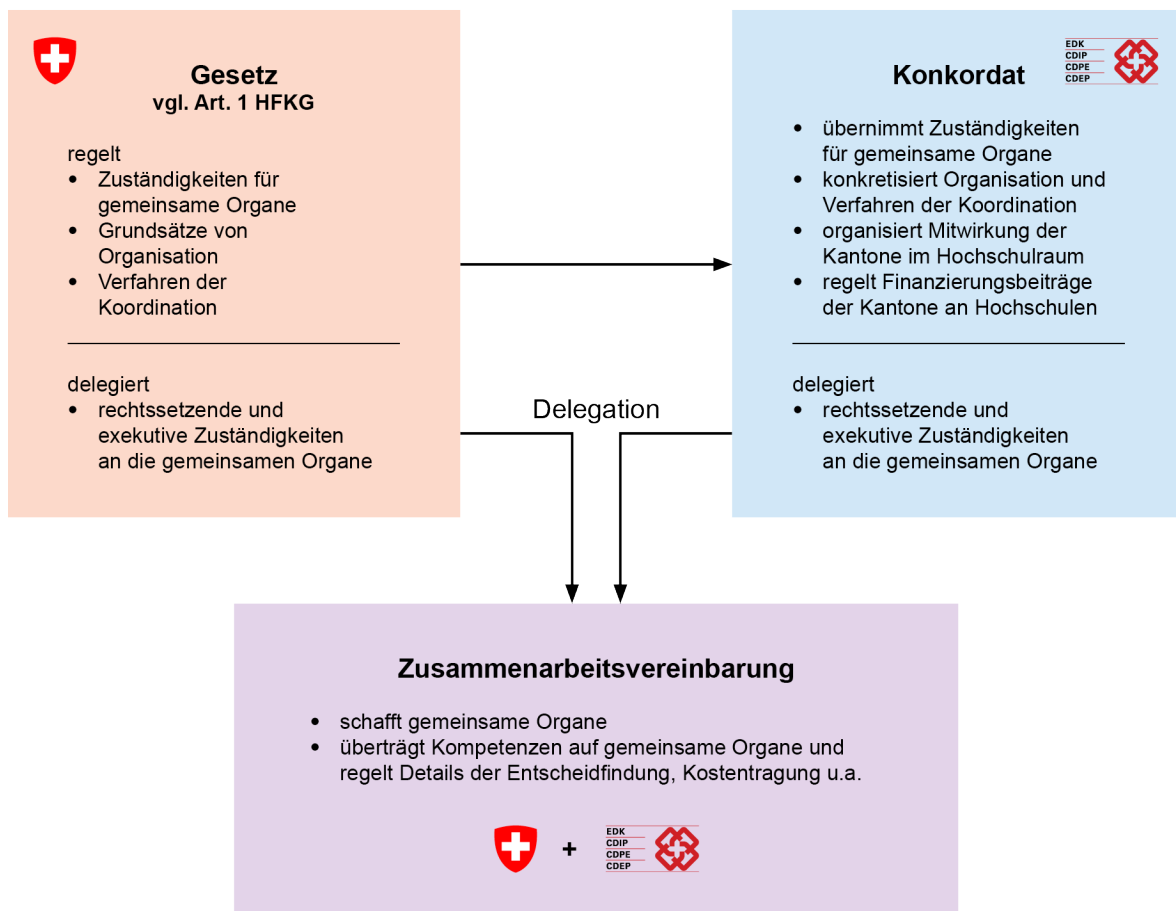


Abbildung 4: Rechtliche Grundlagen zur gemeinsamen Koordination des schweizerischen Hochschulraums seit 2015 (Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 3)

Wie bereits festgehalten regelt das HFKG als Teil dieser neuen rechtlichen Grundlagen die gesamtschweizerische Koordination, indem die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie der neu konstituierten Organe bestimmt wurden. Ferner wurden im Gesetz die Verfahren und die Organisation der gesamtschweizerischen Koordination festgelegt. Die Regelungen im HFKG beziehen sich jedoch nicht auf die generellen Angebote der Hochschulen und auch nicht auf die Ausgestaltung von Studiengängen, da dies nach wie vor in der Verantwortung der Hochschulträger liegt. Die Regelungen des HFKG setzen demzufolge voraus, dass jede Hochschulinstitution weiterhin über eine eigene Trägersgesetzgebung verfügt (EDK, 2015c, S. 2).

Als Folge der neuen Hochschulgesetzgebung wurden das befristete UFG und das FHSG aufgehoben. Dies führte zu einer grundlegenden Änderung der geltenden

Rechtsgrundlage, weil die Fachhochschulen und die Universitäten einander gleichgestellt wurden (Ehrenzeller, 2011, S. 4). Die umfassende bundesrechtliche Regelung der Fachhochschulen entfiel. Im Gegenzug wurden die Trägerverantwortung und die Verantwortung der Fachhochschulen gestärkt, weil bestimmte Genehmigungs- und Steuerungsmassnahmen sowie Aufsichtsfunktionen nicht mehr durch das zuständige eidgenössische Departement bzw. Bundesamt wahrgenommen werden. Ausserdem wurde durch die Inkraftsetzung des HFKG die vorgeschriebene Einteilung in die sieben Fachhochschulregionen aufgehoben. Besonders hervorgehoben werden muss in diesem Zusammenhang, dass es durch die Entlassung der Fachhochschulen in die Selbstständigkeit „keine rechtlichen oder politischen Garantien mehr gibt, welche die Weitergeltung des status quo – nach dem Auslaufen der Übergangsperiode – absichern“ (Ehrenzeller, 2011, S. 5).

Ein Ziel der neuen Hochschulgesetzgebung hatte darin bestanden, die Anzahl der vor der Inkraftsetzung des HFKG operativen, in die Steuerung von Hochschulen involvierten Organe zu reduzieren. Diese Organe, die in Kapitel 3 für alle Hochschultypen bzw. Hochschulprofile und universitären Institutionen detailliert beschrieben wurden, werden in Abbildung 5 als Ausgangslage für die nachfolgenden Ausführungen im Überblick nochmals dargestellt.

	Politische Ebene			Akademische Ebene
UNI	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung)	EDI (SBF) Gesetzliche Grundlage: UFG, ungebundene Finanzhilfen: Grundbeiträge, Investitionsbeiträge, projektgebundene Beiträge		CRUS
	SUK (Basis Zusammenarbeitsvereinbarung) Festlegung: u.a. Zulassungsbedingungen, Qualitätssicherungsrichtlinien Entscheidung: Bestehen von obligatorischen Quality Audits und freiwilligen Akkreditierungen von Studiengängen		OAQ Gesetzliche Grundlage: Zusammenarbeitsvereinbarung Durchführung Akkreditierungsverfahren	
	IUV (Basis Konkordat)			
ETH		EDI (SBF) Gesetzliche Grundlage: ETH-Gesetz (Kostendeckung durch den Bund)		CRUS
FH	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung)	EDI (SBF) Gesetzliche Grundlage: FHSG, ungebundene Abgeltungsbeiträge für Investitionen und Betrieb Festlegung: u.a. Zulassungsbedingungen und Akkreditierungsrichtlinien Entscheidung: obligatorische institutionelle Akkreditierung, obligatorische Studiengangakkreditierung	Akkreditierungsagenturen Gesetzliche Grundlage: FHSG Durchführung Akkreditierungsverfahren (Studiengangakkreditierung)	KFH
	FH-Rat der EDK (Basis EDK-Statut)			
	FHV (Basis Konkordat)			
		EFHK		
PH	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung)			COHEP
	EDK (Basis Konkordat) Festlegung: u.a. Zulassungsbedingungen und Mindestanforderungen Studienganganerkennung Entscheidung: Studienganganerkennung			
	FHV (Basis Konkordat)			
<div><div>Kantone</div><div>Bund</div><div>Bund und Kantone</div><div>von Bund und Kantonen unabhängig</div><div>Hochschulgremien</div></div>				

	Kantone	Bund	Bund und Kantone	von Bund und Kantonen unabhängig	Hochschulgremien
--	---------	------	------------------	----------------------------------	------------------

Abbildung 5: Steuerung vor dem HFKG (Quelle: eigene Darstellung).

Die Erläuterungen in Kapitel 3 rekapitulierend lässt sich Abbildung 5 entnehmen, dass es vor der Inkraftsetzung des HFKG in Bezug darauf, wie sich Bund und Kantone die Steuerung geteilt bzw. untereinander aufgeteilt hatten, zwei unterschiedliche Formen gab. Eine Form bestand in der bildungsföderalistisch begründeten und historisch gewachsenen *getrennten* Wahrnehmung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. In der zweiten Form *teilten* sich Bund und Kantone die Verantwortung *in einem Gremium*. Bei der Steuerung von kantonalen Universitäten hatten sich Bund und Kantone in der Schweizerischen Universitätskonferenz die Verantwortung geteilt. Dieses Gremium legte unter anderem die Zulassungsbedingungen und die Qualitätssicherungsrichtlinien fest (SUK, 2006b). Die Qualitätssicherungsrichtlinien galten für die sogenannten institutionell angelegten „Quality Audits“. Der Erhalt von Bundesbeiträgen war an das Bestehen des Quality Audits geknüpft, welches dadurch „quasiobligatorisch“ wurde.

Die Studiengänge hingegen konnten die Hochschulen mehrheitlich freiwillig akkreditieren lassen.⁴⁴ Legitimiert war diese Form der gemeinsamen Kooperation durch das interkantonale Konkordat über die universitäre Koordination (EDK, 1999a) sowie durch die Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen (Schweizerischer Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000). Über die Zusammenarbeit hinaus legten Bund und Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich eigenständig die rechtlichen Rahmenbedingungen fest, die auch die finanziellen Verpflichtungen von Bund und Kantonen betrafen (IUV und UFG), und ergänzten damit die kantonalen Trägersetze.

Für die ETH galten im Gegensatz dazu besondere Steuerungsmodalitäten, da sie damals wie heute Bundeshochschulen waren bzw. sind, die allein vom Bund auf der Basis des ETH-Gesetzes getragen werden. Die zuständige Bundesbehörde für den Hochschul- und somit auch für den ETH-Bereich war damals noch das EDI. Eine Verpflichtung zur institutionellen bzw. zur Studiengangakkreditierung bestand für die ETH nicht. Auf der akademischen Ebene war sie in die CRUS eingebunden (CRUS, 2000).

Im Fall der Fachhochschulen waren über die kantonalen Träger hinaus separate (und nicht gemischte) Organe von Bund und Kantonen an der Steuerung beteiligt. Die Mitglieder der eidgenössischen Fachhochschulkommission und des Fachhochschulrats

⁴⁴ Eine Ausnahme bildeten die obligatorischen Akkreditierungen für die Studiengänge der Medizin (MedBG, 2006).

der EDK hatten jedoch in der Funktion eines beratenden Mitglieds mit Antragsrecht jeweils Einsitz im anderen Gremium. Die Schweizerische Universitätskonferenz war ebenfalls als beratendes Mitglied im Fachhochschulrat der EDK vertreten, jedoch ohne Stimmrecht (FHR EDK, 2004, Art. 11). Die gemeinsame Koordination des Fachhochschulraums wurde durch die gegenseitige Informationstätigkeit gewährleistet. Die Entscheidungen bezüglich Bewilligung und Akkreditierungen einer Fachhochschule wurden im Unterschied zu den kantonalen Universitäten jedoch allein vom Bund (EVD) getroffen, der auch die Akkreditierungsrichtlinien festgelegt hatte (Art. 17a Abs. 2 FHSG). Die normativen Grundlagen für die Fachhochschulen bildeten neben den kantonalen Trägersetzen zum einen das Fachhochschulgesetz, in dem unter anderem die Bundesbeiträge festgeschrieben worden waren, sowie zum anderen auf der kantonalen Ebene die FHV, in der die Finanzierungsgrundsätze zwischen den Kantonen geregelt worden waren und nach wie vor geregelt sind.

Für die Pädagogischen Hochschulen war aus politischer Sicht neben den Trägerkantonen die EDK als Bündnisgremium der Kantone zuständig, die auf der Basis der Diplomanerkennungsvereinbarung die Zulassungsbedingungen geregelt und die Mindestanforderungen für die Studiengangakkreditierung sichergestellt hatte. Die FHV war aus finanzieller Sicht auch für die Pädagogischen Hochschulen gültig.

Mit der Inkraftsetzung des HFKG wurden die Schweizerische Universitätskonferenz, der Fachhochschulrat der EDK, die eidgenössische Fachhochschulkommission und die Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen aufgelöst (CRUS, 2014, S. 1; EDK, 2014a, S. 1; EDK, 2014d, S. 2; KFH, 2014, S. 6; Schweizerischer Bundesrat, 2012a, S. 4880; SUK, 2014, S. 15). Die Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP wurden im Verein „swissuniversities“ zusammengeführt (vgl. Abb. 7). Was die Fachkonferenzen KFH und COHEP betrifft, so fand durch die Integration in swissuniversities eine organisatorische, aber auch eine inhaltliche Trennung der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz von der EDK statt (Eckert, 2019, S. 103). Zudem ist durch die Auflösung des Fachhochschulrats ein weiteres Gremium der EDK und somit der Kantone aufgehoben worden, das wesentlich zur Koordination im Fachhochschulbereich beigetragen hatte. Besonders hervorgehoben muss mit Blick auf die Veränderungen der Governance-Strukturen zudem die politische Zuständigkeit für die externe Qualitätssicherung bei kantonalen Universitäten, Fachhochschulen und

Pädagogischen Hochschulen, die im alten Steuerungsmodell ausschliesslich von staatlichen Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen worden war.

Die neue Governance-Struktur, auf deren Grundlage der Hochschulraum der Schweiz seit der Inkraftsetzung des HFKG gesteuert wird, wird in Abbildung 6 im Überblick dargestellt.

	Politische Ebene	Akademische Ebene
Alle Hochschultypen bzw. -profile	WBF (SBFI) Gesetzliche Grundlage: HFKG; gebundene Finanzierung: Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge, projektgebundene Beiträge*; Bestimmung Organe: Schweizerische Hochschulkonferenz, Schweizerischer Akkreditierungsrat, Rektorinnen- und Rektorenkonferenz Festlegung Rahmenbedingungen für institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung sowie Zulassungsbedingungen	Rektorinnen- und Rektorenkonferenz – swissuniversities (Basis HFKG, Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung)
	Schweizerische Hochschulkonferenz (Basis: HFKG, Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung) Plenarversammlung: Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische Koordination, Festlegung Referenzkosten Schweizerischer Hochschulrat: Beschluss der gesamtschweizerischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen, Festlegung Akkreditierungsrichtlinien und Merkmale der Hochschultypen, Vorschriften über Studienstufen und Übergänge, Anerkennung von Abschlüssen, Entscheidung betreffend Gewährung projektgebundener Beiträge	
UNI	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung) IUV (Basis Konkordat)	Kammer UH
ETH	WBF (SBFI) Gesetzliche Grundlage: ETH-Gesetz	Kammer UH
FH	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung) FHV (Basis Konkordat)	Kammer FH
PH	Trägerkantone (eigene Gesetzgebung) EDK (Basis Konkordat) Festlegung: u.a. Zulassungsbedingungen und Mindestanforderungen Studienganganererkennung Entscheidung: Studienganganererkennung FHV (Basis Konkordat)	Kammer PH

Kantone
 Bund
 Bund und Kantone
 von Bund und Kantonen unabhängig
 Hochschulgremien

Unabhängiges Organ
 * Pädagogische Hochschulen erhalten nur projektgebundene Beiträge.

Abbildung 6: Steuerungsorgane nach dem HFKG (Quelle: eigene Darstellung)

Bei einer vergleichenden Betrachtung mit dem neuen Steuerungsmodell in Abbildung 6 zeigt sich, dass auf der Seite des Bundes die geforderte Konzentration der Bildungsthemen in einem Departement (WBF) umgesetzt wurde. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation als Untereinheit des WBF ist unter anderem mit der Erstellung der BFI-Botschaft und dem Vollzug des HFKG betraut. Diese Konzentration der Zuständigkeit führt dazu, dass das Staatssekretariat für universitäre Hochschulen *und* für Fachhochschulen zuständig ist. Die Zuständigkeiten für die Fachhochschulen lagen zuvor beim EVD. Dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation obliegt zudem die Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz, die auf der Basis des Hochschulkonkordats und der Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen als gemeinsames Steuerungsorgan geschaffen wurde.

Für die kantonalen Universitäten hatte die neue Hochschulgesetzgebung auf der politischen Ebene zur Folge, dass die Schweizerische Universitätskonferenz durch den Schweizerischen Hochschulrat ersetzt wurde und die Plenarversammlung neben der Tagungsform des Schweizerischen Hochschulrats neu als weitere Tagungsform der Schweizerischen Hochschulkonferenz dazugekommen ist. Auch hinsichtlich der Akkreditierung ist ein neues Organ hinzugekommen, das für die Universitäten von grosser Relevanz ist. Während die Schweizerische Universitätskonferenz im Steuerungssystem, das vor der Inkraftsetzung des HFKG massgeblich gewesen war, über die freiwillige Akkreditierung entschieden hatte, akkreditiert nun der Schweizerischen Akkreditierungsrat die Universitäten institutionell.

Über die beiden ETH als Bestandteil des universitären Hochschulraums, die bis 2015 nur vom Bund gesteuert worden waren, bestimmt nun auch die Schweizerische Hochschulkonferenz als gemeinsames Gremium von Bund und Kantonen unter anderem über die gesamtschweizerische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Hinzu kam für die ETH das Verfahren der institutionellen Akkreditierung, dem sie sich verpflichtend zu unterziehen haben. Somit kam auch im Fall der beiden ETH neben der Schweizerischen Hochschulkonferenz ein weiteres Organ, der Schweizerischen Akkreditierungsrat, dazu.

Bei den Fachhochschulen hat das EVD die Verantwortung abgegeben und die Regelungs- und Akkreditierungskompetenzen der Schweizerischen Hochschulkonferenz bzw. dem Schweizerischen Akkreditierungsrat übertragen. Die eidgenössische

Fachhochschulkommission und der Fachhochschulrat der EDK wurden, wie bereits festgehalten, aufgelöst.

Pädagogische Hochschulen werden aus politischer Sicht neu nicht mehr nur durch die Trägerkantone und die EDK, sondern auch durch die Schweizerische Hochschulkonferenz und ihre beiden Tagungsformen gesteuert. Neben der Steuerungsakteurin EDK, die bis zur Inkraftsetzung des HFKG über die Zulassung der Studiengänge befunden hatte und auch weiterhin befindet, wurde für die Pädagogischen Hochschulen als weiterer Steuerungsakteur der Schweizerischen Akkreditierungsrat relevant, der über die obligatorische institutionelle Akkreditierung entscheidet.

Die akademische Ebene wurde durch die Schaffung von swissuniversities unter einem gemeinsamen Dach zusammengefasst. Wie bereits angedeutet, agieren die Rektorinnen und Rektoren im Rahmen von swissuniversities in ihrer Funktion als strategisches Gremium und als Fachkonferenzen eigenständig und von der EDK unabhängig. Im Verein swissuniversities sind die kantonalen Universitäten, die ETH, die öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen, die rechtlich selbstständigen Pädagogischen Hochschulen und gegebenenfalls eine private Hochschule jedes Hochschultyps als Vertretung der privaten akkreditierten Hochschulen vertreten (swissuniversities, 2015I, Art. 2). Der Verein swissuniversities tagt in der Form der Plenarversammlung und als kammer spezifische Mitgliederversammlung, wobei die Kammern einander gleichgestellt sind. In der Plenarversammlung werden neben statuarischen Geschäften auch Anträge und Stellungnahmen zu Händen der Schweizerischen Hochschulkonferenz beraten und verabschiedet (swissuniversities, 2015I, Art. 7).

Neben der Plenarversammlung und der kammer spezifischen Mitgliederversammlung existieren seit 2014 unter dem Dach von swissuniversities ein Generalsekretariat und verschiedene Netzwerke. Im Generalsekretariat sind neben der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär insgesamt drei Geschäftsführende der jeweiligen Kammern sowie Bereichsleitende und weitere Mitarbeitende vertreten (swissuniversities, 2015I, Art. 23). In Netzwerken finden sich demgegenüber Personen unterschiedlicher Hochschulen zusammen, die inhaltlich in denselben Themengebieten tätig sind (swissuniversities, 2015I, Art. 22 Abs. 1). Bis zur Organisationsreform von swissuniversities im Jahr 2019 waren darüber hinaus auch zahlreiche Delegationen operativ tätig (swissuniversities, 2015I, Art. 17–19), deren Anzahl mit der Reform reduziert wurde. In den nach wie vor bestehenden Delegationen war und ist je eine Vertretung jedes Hochschultyps

repräsentiert. Sie dienten und dienen der typenübergreifenden Koordination und hatten ausserdem die Aufgabe, strategische Positionen zu entwickeln und Massnahmen zu deren Umsetzung zu planen (swissuniversities, 2015I, Art. 19 Abs. 1). Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Struktur der gesamtschweizerischen Rektorinnen- und Rektorenkonferenz in sich komplexer geworden ist. Ein Grund dafür ist, dass in den Kammern nicht nur fachliche Aspekte behandelt und geklärt werden müssen, sondern auch strategische Fragen. Dazu gehören unter anderem die Koordination von Zielen und die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen gegenüber der Politik über die Kammern hinweg.

Auf der Ebene der Trägerschaft sowie hinsichtlich der interkantonalen Finanzierung (IUV, FHV) haben sich für die Hochschulen aufgrund der neuen Hochschulgesetzgebung aus struktureller Hinsicht keine Anpassungen ergeben. Die Trägersgesetzgebungen wie auch die interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

Die Änderungen in den Steuerungsstrukturen rekapitulierend lässt sich konstatieren, dass das Ziel, mit der neuen Hochschulgesetzgebung die Anzahl der Steuerungsorgane zu reduzieren, insgesamt erreicht wurde. Jedoch ist die Reduktion nicht für jeden Hochschultyp bzw. nicht für jedes Hochschulprofil gleich ausgefallen. Auf der Ebene der Fachhochschulen hat die angestrebte Verringerung der Anzahl der Steuerungsorgane stattgefunden. Auf der Ebene der ETH und der Pädagogischen Hochschulen sind hingegen neue Steuerungsorgane (Schweizerische Hochschulkonferenz und Schweizerischer Akkreditierungsrat) und Steuerungsakteure hinzugekommen. Für alle Hochschultypen und Hochschulprofile ist überdies grundsätzlich festzustellen, dass sich – auf die Anzahl der einflussnehmenden Organe bezogen – durch die Konstituierung von swissuniversities, insbesondere durch die typenspezifischen Kammern, nicht viel geändert hat.

Durch den formalen Wandel der Governance-Strukturen ergab sich für die Hochschulen unabhängig von ihrem Typus bzw. Profil ein Spannungsfeld zwischen Autonomie und Kontrolle. Auf der einen Seite resultierte aus der Neustrukturierung des Hochschulraums ein Gewinn an Eigenständigkeit vor allem für die Fachhochschulen, die durch die Abkopplung vom Bund (institutionelle Akkreditierung und Studiengangakkreditierung) und die dadurch erhöhte Eigenverantwortung für die Studiengänge eine Erweiterung ihrer Autonomie erfuhren. Zudem erhielten die kantonalen Träger von Hochschulen

durch die finanziellen Zugeständnisse des Bundes (feststehende Beitragssätze) eine grössere Planungssicherheit, die mit einem Autonomiegewinn in finanzieller Hinsicht gleichgesetzt werden kann.

Auf der anderen Seite ergaben sich jedoch Einschränkungen, zum Beispiel bei der Bezeichnung der Hochschulen. Obwohl es sich um ein Bezeichnungsrecht (Art. 29 Abs. 1 HFKG) und nicht um eine Bezeichnungspflicht handelt, sind die Bezeichnungen „Universität“, „Fachhochschule“ und „Pädagogische Hochschule“ fortan geschützte Begriffe und dürfen nur noch von institutionell akkreditierten Hochschulen verwendet werden. Trotz dieser Einschränkung hat das Bezeichnungsrecht zugleich den Vorteil, dass die akkreditierten Hochschulen dadurch einem gewissen „Brand Labeling“ unterliegen, das auch als Qualitätsmerkmal interpretiert werden kann. Ein weiterer Autonomieverlust vor allem für Pädagogische Hochschulen folgte aus der Formulierung der Qualitätsstandards im Sinne von Mindestanforderungen durch den Schweizerischen Hochschulrat (Art. 12 Abs. 3 lit. a Ziff. 2 HFKG), die im Verfahren der institutionellen Akkreditierung geprüft werden. Eine Ausrichtung an zentral formulierten und verbindlich geltenden Qualitätsstandards, die sich nicht auf die Studiengänge und teilweise auf die Forschung (Verknüpfung von Forschung und Lehre), sondern auf die Institution als Ganzes bzw. auf ihr ganzheitliches Qualitätsmanagementsystem beziehen, ist für dieses Hochschulprofil neu.

Eine weitere Beschneidung der Hochschul- bzw. Trägerautonomie erfolgte durch die Kompetenzdelegation hinsichtlich der Beschlüsse zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen an die Schweizerische Hochschulkonferenz, namentlich den Schweizerischen Hochschulrat. Es steht den Trägern nicht mehr frei, über diese Bereiche selbstständig, das heisst losgelöst von den anderen Hochschulträgern, zu entscheiden, sofern sie Bundesbeiträge erhalten möchten (Art. 40 HFKG). Dieser Kompetenzverlust betrifft jedoch ausschliesslich die Universitäten und die Fachhochschulen, da die ETH auf der Basis der ETH-Gesetze finanziert werden und die Pädagogischen Hochschulen – wie bereits erwähnt – keinen Anspruch auf Bundesbeiträge im Sinne von Grundbeiträgen oder Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen haben.

Angesichts dieser zum Teil bedeutenden und in manchen Fällen mit beträchtlichen Konsequenzen verbundenen Änderungen in der Governance-Struktur ist davon auszugehen, dass sich in dieser neuen Konstellation zumindest zu Beginn Fragen zur

Organisation der Zusammenarbeit bzw. zu den neuen Prozessen und damit zusammenhängende Konflikte zwischen den in die Hochschulsteuerung involvierten Akteurinnen und Akteuren ergaben. Auf diesen Aspekt der Handlungskoordination und die damit einhergehende Interdependenzbewältigung wird im nächsten Kapitel vertieft eingegangen.

8 Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Kontext der Hochschulsteuerung nach der Inkraftsetzung des HFKG

Im Zuge der Erarbeitung des HFKG und nach dessen partieller Inkraftsetzung 2015 fanden auf unterschiedlichen Ebenen des Hochschulsystems Aushandlungs- und Anpassungsprozesse statt. Die nachfolgenden Ausführungen berücksichtigen die hochschulpolitischen Entwicklungen vorwiegend bis Ende 2018 und basieren einerseits auf der Dokumentenanalyse (vgl. Kap. 6.2). Andererseits wurden sie durch Aussagen aus den Interviews mit der Expertin und den vier Experten (vgl. Kap. 6.3) ergänzt und in einen grösseren Zusammenhang gestellt. Die Ausführungen verstehen sich nicht als umfassendes Bild, sondern als Exploration der Entwicklungen im Hochschulraum.

Die nachfolgenden Unterkapitel rekonstruieren hochschulpolitische Prozesse und Inhalte über alle Hochschultypen hinweg. Zunächst werden Mechanismen der Handlungskoordination und der Interdependenzbewältigung beschrieben, die infolge der neu implementierten gesetzlichen Verpflichtung zur institutionellen Akkreditierung erforderlich wurden und als deren Konsequenz sich allgemein ein struktureller Wandel im Hochschulraum abzeichnet (Kap. 8.1). Diese Mechanismen werden anschliessend anhand einer detaillierten Analyse des Akkreditierungsverfahrens spezifiziert (Kap. 8.2). Danach wird der Wandel in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen durch die Schaffung des gemeinsamen hochschulpolitischen Organs der Schweizerischen Hochschulkonferenz differenziert dargestellt (Kap. 8.3). Im Anschluss an die hochschultypenübergreifenden Ausführungen wird auf den Wandel in der Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, konkret zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities) und der EDK als ehemaliger Dachorganisation der früheren COHEP eingegangen (Kap. 8.4). Zum Schluss werden die zentralen Befunde zu den Entwicklungen und Prozesse zusammengefasst (Kap. 8.5).

8.1 Struktureller Wandel des Hochschulraums infolge der gesetzlichen Verpflichtung zur institutionellen Akkreditierung

Einen strukturellen Wandel der Hochschullandschaft begünstigt haben unter anderem Trägergesetze, interkantonale Vereinbarungen, Bundesgesetze oder andere normative Grundlagen, die nicht mit den Regelungen im HFKG kompatibel waren. Diese

Inkompatibilität bezieht sich insbesondere auf die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung (Art. 30 Abs. 1 HFKG) und damit einhergehend auch auf die Akkreditierungsrichtlinien (SHR, 2015d). Im Folgenden werden ausschliesslich diejenigen Prozesse berücksichtigt, die über die formale Angleichung von normativen Grundlagen hinausgehen und Auswirkungen auf die Strukturierung des Hochschulraums, das heisst auf der Ebene der Gesamtinstitution, haben. Dazu gehören beispielsweise die Gründung neuer Hochschulen, die Integration von Hochschulen in andere Hochschulen des gleichen oder eines anderen Hochschultyps bzw. Hochschulprofils oder das Zerfallen bzw. Auflösen von Hochschulen oder Hochschulregionen. Nicht betrachtet werden strukturierende Mechanismen, die durch die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen ausgelöst wurden. Der Grund dafür besteht darin, dass zum Untersuchungszeitpunkt diesen Bereichen noch keine praktizierte Aufgabenteilung vorlag. Die Konsequenzen des HFKG werden nachfolgend für jeden Hochschultyp bzw. jedes Hochschulprofil anhand von konkreten Beispielen dargelegt. Zum Schluss werden die Erkenntnisse zusammengefasst und in ihrer Bedeutung für den Hochschulraum Schweiz beurteilt.

8.1.1 Universitäre Hochschulen bzw. Hochschulinstitute

Wie in Kapitel 3.1 bereits erläutert wurde, setzt sich der universitäre Hochschulraum aus öffentlich-rechtlichen Universitäten, privaten Institutionen sowie weiteren Institutionen des Hochschulbereichs zusammen. Bei den privaten Institutionen muss zwischen solchen, die ganz oder teilweise durch öffentliche Gelder finanziert werden, und solchen, die sich ausschliesslich selbst finanzieren, unterschieden werden (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4571). Zu den weiteren Institutionen des Hochschulbereichs gehören unter anderem solche, die beispielsweise von einer öffentlichen Trägerschaft, vom Bund oder der EDK über einen Leistungsauftrag finanziert werden.

Weil die öffentlich-rechtlichen universitären Hochschulen 2013/2014 letztmalig mittels Quality Audit nach UFG geprüft wurden (AAQ, 2015), ist mit Blick auf den Stand der Akkreditierungsverfahren davon auszugehen, dass sich staatlich finanzierte Universitäten erst zu einem relativ späten Zeitpunkt dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung unterziehen werden (SAR, 2019b). Aus diesem Grund können diesbezüglich noch keine empirisch gestützten Aussagen zu Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung gemacht werden. Anders präsentiert sich die Situation bei

den privaten bzw. weiteren universitären Institutionen des Hochschulbereichs, für die sich bereits drei konkrete Beispiele aufführen lassen, bei denen ersichtlich wird, dass die betreffenden Institutionen entweder in bestehende öffentlich-rechtliche Universitäten integriert wurden oder infolge einer Akkreditierungsunfähigkeit nicht mehr als private Universität bzw. als universitäre Institution des Hochschulbereichs bestehen bleiben konnten.

Das erste Beispiel bezieht sich auf die Integration des *privaten Universitären Hochschulinstituts Kurt Bösch* in die kantonalen Universitäten Lausanne und Genf. Wie in Kapitel 3.5. bereits ausgeführt wurde, wurde das Institut 1989 gegründet und bot seit den 2000er-Jahren zusammen mit den Universitäten Lausanne und Genf gemeinsame Masterstudiengänge in den Bereichen „Tourismus“ (Lausanne) und „Kinderrechte“ (Genf) an. Beide Universitäten sind seit 2015 mit „zwei eigenständigen Zweigstellen am Standort Sitten vertreten“ (Kanton Wallis, IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion, 2014, S. 1), wobei die Stiftung Kurt Bösch die Infrastruktur zur Verfügung stellt (Kanton Wallis et al., 2014, S. 1). Darüber hinaus hatte die Universität Lausanne im Universitären Hochschulinstitut Kurt Bösch seit 2009 ein eigenes Tourismusinstitut mit Doktoratsprogramm implementiert, sodass diesbezüglich eine enge institutionelle, aber auch personelle Verknüpfung bestand. Finanziert wurde das Institut unter anderem vom Bund (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4571).

Mit Blick auf die Inkraftsetzung des HFKG sah der Bund die Bedingungen für eine Akkreditierung als eigenständige Institution jedoch nicht mehr als erfüllt an und verlangte vor diesem Hintergrund durch einen Bundesratsbeschluss eine Neupositionierung, das heisst die Integration in eine Universität. Als Gründe für diese Forderung wurden unter anderem die geringe Grösse (IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion, 2014) und der Finanzhaushalt des Instituts aufgeführt, der langfristig offenbar als nicht stabil genug betrachtet wurde, um den Anforderungen der institutionellen Akkreditierung nach HFKG gerecht zu werden (Universität Genf, UNIL & IUKB, 2013). Dem Kanton Wallis lag jedoch viel daran, das bisherige Engagement in Bildung und Forschung fortzuführen und die akademischen Arbeiten in Sitten beizubehalten oder gegebenenfalls sogar auszuweiten, weshalb er die geforderte Integration umsetzte. Insgesamt ging es dem Kanton dabei darum, seine Bildungseinrichtungen innerhalb der schweizerischen Hochschullandschaft zu positionieren und dadurch einen Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung des Wallis zu leisten (IUKB et al., 2014). Aus der

Sicht der beiden Universitäten Lausanne und Genf wiederum bestand der Vorteil der Integration darin, dass die akademischen Bereiche der Human- und Sozialwissenschaften am Standort Sitten gestärkt werden (Universität Genf et al., 2013).

Beim zweiten Beispiel handelt es sich um den Fall der *privaten Institution Continuous Learning University*, die sich für das Verfahren der institutionellen Akkreditierung angemeldet hatte, vom Schweizerischen Akkreditierungsrat aber offenbar nicht als akkreditierungsfähige Hochschule anerkannt wurde, da auf das Gesuch der Continuous University zur Einleitung des Akkreditierungsverfahrens formal nicht eingetreten wurde (SAR, 2018). Denkbare Gründe für diese Entscheidung könnten beispielsweise das Fehlen von substanzieller Forschung und Dienstleistungsangeboten oder eine nicht vorhandene Multidisziplinarität in Lehre, Dienstleistungen und Forschung sein.

Als drittes Beispiel lässt sich die in Kapitel 3.5 ebenfalls bereits vorgestellte *Schweizerische Zentralstelle für Weiterbildung von Mittelschullehrpersonen* aufführen, die bis zur partiellen Inkraftsetzung des HFKG 2015 von der EDK getragen und vom Bund als universitäre Institution subventioniert worden war (Mauro Dell'Ambrogio, persönliche Kommunikation, 9. Februar 2009). Eine Fortführung der Subventionierung war aufgrund der fehlenden juristischen Basis im HFKG jedoch nicht mehr möglich, weshalb der Bund bis 2011 nur noch eine Mitfinanzierung gewährte (Mauro Dell'Ambrogio, persönliche Kommunikation, 27. Oktober 2009). Im gemeinsamen Austausch hatten das Staatssekretariat für Bildung und Forschung, die EDK und die Weiterbildungszentrale offenbar eine Veränderung der Rolle der Fachstelle diskutiert, die neben der Koordination und der Durchführung von Weiterbildungskursen vermehrt die Funktion eines Steuerungsorgans „für gymnasialpolitische Anliegen von Bund und Kantonen“ (Mauro Dell'Ambrogio, persönliche Kommunikation, 9. Februar und 27. Oktober 2009) übernehmen sollte. Unter anderem vor diesem Hintergrund wurde die Schweizerische Weiterbildungszentrale in „Zentrum für die Mittelschule“ (ZEM) umbenannt und der Auftrag der Institution neu ausgerichtet. Das Tätigkeitsgebiet umfasst nun konkrete Fragestellungen der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II, zum Beispiel zur Schul- und Unterrichtsentwicklung, und erstreckt sich darüber hinaus verstärkt auf die Unterstützung der zuständigen Behörden bei Fragen zur Förderung und Entwicklung des Gymnasiums und der Fachmittelschulen. Des Weiteren befasst sich das Zentrum vermehrt mit Themen, die die Bestimmungen zum Übergang zu den Universitäten und Pädagogischen Hochschulen betreffen. Weiterhin Teil des

Aufgabenportfolios sind die Analyse und die Koordination des Weiterbildungsangebots für Lehrpersonen der Sekundarstufe II. Finanziert wird die Fachstelle nun mehrheitlich durch die EDK (EDK, 2016b, Art. 2; Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule, 2018, S. 3).

8.1.2 Fachhochschulen und Fachhochschulregionen

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass durch die Inkraftsetzung des HFKG der Weiterbestand der sieben bisherigen Fachhochschulregionen aus rechtlicher und politischer Sicht offen ist, waren im Fachhochschulraum Schweiz strukturelle Anpassungen bereits im Vorfeld zu erwarten gewesen. Das nachfolgend dargelegte erste Beispiel thematisiert die Umstrukturierung der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), bei der sich die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur vom Fachhochschulverbund Fachhochschule Ostschweiz abgespalten hat und die St. Galler Teilhochschulen einen neuen Fachhochschulverbund lanciert haben. Die Gründe für diese Umstrukturierung lagen unter anderem in der damaligen Organisationsstruktur, die der Bund bereits seit der Genehmigung kritisiert hatte (econcept, 2007, S. 4).

Die Fachhochschule Ostschweiz hatte sich, basierend auf einer interkantonalen Verwaltungsvereinbarung, aus insgesamt vier autonomen Teilschulen zusammengesetzt. Dazu gehörten die Hochschule für angewandte Wissenschaften St. Gallen, die Hochschule für Technik Buchs, die Hochschule für Technik Rapperswil sowie die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (Kanton Zürich et al., 1999). Die Trägerschaften stellten sich je nach Teilschule anders dar. Während beispielsweise die Hochschule für Technik Buchs von den Kantonen St. Gallen, Graubünden und dem Fürstentum Liechtenstein getragen wurde, wurde die Hochschule für Technik in Rapperswil bis zum 2014 erfolgten Rücktritt des Kantons Zürich aus der Vereinbarung (Regierungsrat Kanton Zürich, 2010) von den Kantonen Zürich, St. Gallen, Schwyz und Glarus finanziert. Eine Besonderheit dieser Teilschule war bis zur Kündigung des Konkordats, dass sie strategisch der Fachhochschule Ostschweiz unterstellt war, sich operativ jedoch an der Zürcher Fachhochschule auszurichten hatte (Kanton Zürich et al., 1999, Art. 7). Bei der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur wiederum handelte es sich um eine kantonale Anstalt öffentlichen Rechts (Kanton Zürich et al., 1999), deren Führungs- und Organisationsstruktur im kantonalen Fachhochschulgesetz geregelt wurde und auch heute noch durch dieses Gesetz geregelt wird.

Eine weitere Schwierigkeit der Fachhochschule Ostschweiz bestand darin, dass jede autonome Teilhochschule über einen eigenen Fachhochschulrat verfügte, der unter anderem mit strategischen, finanziellen und teilweise auch personalrechtlichen Kompetenzen ausgestattet war, wobei die Kompetenzen der Fachhochschulräte teilweise variierten (Ehrenzeller, 2011, S. 6). Übergeordnet agierte der Fachhochschulrat Ostschweiz als Aufsichtsorgan, in dem die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der insgesamt neun Vereinbarungskantone Einsitz hatten und der die Aufgabe hatte, für die Einhaltung und die Umsetzung der Vorgaben des Bundes und der EDK zu sorgen. Darüber hinaus hatte der Fachhochschulrat Ostschweiz über die Führung von Studiengängen und die Festlegung von Schwerpunkten unter Berücksichtigung der jeweiligen Hochschulautonomie und der Entscheidungskompetenzen der jeweiligen Fachhochschulräte der Teilschulen zu befinden. Die Geschäftsführung des Fachhochschulrats Ostschweiz oblag der Rektorin oder dem Rektor der Fachhochschule Ostschweiz. Ausserdem übernahm diese Person Koordinations- und Controllingaufgaben sowie die Vertretung in der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz (Ehrenzeller, 2011, S. 6). Ihre Kompetenzen waren demzufolge eher repräsentativer Art und koordinierend als operativ leitend.

Dass dieses komplexe Gebilde der Fachhochschule Ostschweiz mit seinen autonomen Teilschulen über keine stringente Führungsstruktur verfügte, die eine zielgerichtete strategische und operative Leitung ermöglicht hätte, war, wie einleitend bereits erwähnt, 2003 schon bei der Genehmigung durch den Bund bemängelt worden. Die Fachhochschule Ostschweiz hatte damals die Auflage erhalten, „eine auf die strategischen und operativen Erfordernisse ausgerichtete, standortübergreifende, fachbereichsorientierte Führungsorganisation einzurichten“ (econcept, 2007, S. 4). Bei der Reorganisation sollte es deshalb darum gehen, die strategischen Entscheidungen des Hochschulrats in den einzelnen autonomen Teilhochschulen besser zur Umsetzung zu bringen. In der Vergangenheit hatte sich offenbar gezeigt, dass es aufgrund des autonomen Rechtsstatus der Teilhochschulen nahezu unmöglich war, standortübergreifende Entscheidungen durchzusetzen (Regierungsrat Kanton Graubünden, 2019, S. 201). Vor diesem Hintergrund hatten sich die Trägerkantone mehrfach um eine neue Vereinbarung bemüht, in der die Aufgabenteilung zwischen dem Hochschulrat der Gesamtinstitution und den Hochschulräten der autonomen Teilhochschulen optimiert werden sollte. Ausserdem sollte eine einheitliche Strategie

entwickelt werden, die über die additive Aufzählung der Strategiefelder der Teilhochschulen hinausgehen sollte. Diese Anpassung der Vereinbarung war jedoch, auch aufgrund der bevorstehenden Inkraftsetzung des HFKG und der damit verbundenen notwendigen strukturellen Anpassungen, gescheitert (Ehrenzeller, 2011, S. 7).

Seit der Inkraftsetzung des HFKG war der Anpassungsdruck erneut gestiegen. Die notwendigen strukturellen Anpassungen resultierten aus dem verpflichtenden Verfahren der institutionellen Akkreditierung (Art. 30 HFKG) und der damit verknüpften Bedingung, ein Qualitätssicherungssystem vorweisen zu können, das die Gesamthochschule umfasst. Im Zusammenhang mit den Kompetenzen, die der Rektorin oder dem Rektor und dem Fachhochschulrat Ostschweiz gemäss der bestehenden Verwaltungsvereinbarung zugekommen waren (Kanton Zürich et al., 1999), wurde erkannt, dass die Implementation eines hochschulübergreifenden Qualitätsmanagementsystems aufgrund der Autonomie der Teilhochschulen nicht gewährleistet werden konnte (Ehrenzeller, 2011, S. 7). Als schwierig erwies sich auch der Nachweis, dass die Fachhochschule Ostschweiz über eine leistungsfähige Hochschulorganisation und Hochschulleitung verfügte (Art. 30 HFKG), da die diesbezüglich geplanten Reformen gescheitert waren.

Im bereits wiederholt zitierten „Gutachten Ehrenzeller“ (2011) wurde darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung der Trägerkantone (Kanton Zürich et al., 1999) lediglich die Form einer „Dachvereinbarung“ (Ehrenzeller, 2011, S. 10) darstelle. Angesichts dieser Ausgangslage schien es dem Gutachter schwer vorstellbar, dass die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung von der Fachhochschule Ostschweiz erfüllt werden könnten, weil zwar die Autonomie der Teilhochschulen, nicht aber die Autonomie der Gesamthochschule gewährleistet werden könne. Mit Blick auf die Umstrukturierung der Fachhochschule Ostschweiz standen drei Modellvarianten zur Diskussion. In der ersten Variante sollte die strategische Führung des Fachhochschulrats basierend auf den bisherigen Strukturen gestärkt werden, indem die bestehenden rechtlichen Grundlagen konsequent umgesetzt werden sollten. Bei der zweiten Variante wurde die Auflösung der Verwaltungsvereinbarung und der Trägerkonkordate diskutiert, die durch eine neue Konkordatsvereinbarung aller interessierten Kantone ersetzt werden sollte. In diesem Zusammenhang sollte ein Konkordatsrat gebildet werden, der die Eckwerte der Entwicklung der Fachhochschule

Ostschweiz festlegen sollte. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Teilhochschulen ihre Autonomie und somit auch ihre eigenen Hochschulräte verloren und nur noch über operative Autonomie verfügt hätten. Zu dieser Variante hätte es zwei Untervarianten gegeben, die sich hauptsächlich in der Ausgestaltung des Innenverhältnisses zwischen den Zentralorganen und den Teilhochschulen unterschieden hätten. Insbesondere hätte die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur in Variante A als autonome Teilschule innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz fungiert, wobei die drei Teilschulen des Fachhochschulverbunds St. Gallen das Gegengewicht gebildet hätten. Variante B sah demgegenüber vor, dass sich die drei St. Galler Teilschulen ohne die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur zu einem Fachhochschulverbund zusammenschliessen und sowohl der Kanton St. Gallen als auch der Kanton Graubünden ihre Institutionen eigenständig akkreditieren lassen. Als Weiterentwicklung dieses Modells wurde in der dritten Variante eine Vereinbarung zwischen dem Fachhochschulverbund St. Gallen und der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur angedacht, der zufolge ein „Steuerungsausschuss einem neu zu bildenden FHO-BBT-Ausschuss entsprechende Vorgaben für die Führung der FHO“ (Ehrenzeller, 2011, S. 9) gemacht hätte. Beide Kantone hätten dabei Kompetenzen an die Fachhochschule Ostschweiz abtreten müssen (Ehrenzeller, 2011, S. 8 ff.).

Die erste Variante wurde wie bereits angedeutet verworfen, weil die Hochschulautonomie auf der Ebene der Gesamteinstitution nicht hätte gewährleistet werden können, wenn die Teilhochschulen weiterhin über die bisherige Organisations- und Entscheidungsautonomie verfügt hätten. Die bisherige Verwaltungsvereinbarung sowie die jeweiligen Konkordatsvereinbarungen der Teilhochschulen hätten in jedem Fall dahingehend angepasst werden müssen, dass dem Hochschulrat und der Direktion der Fachhochschule Ostschweiz mehr Entscheidungskompetenzen zugesprochen worden wären. Dies schien jedoch ein „politischer Kraftakt“ (Ehrenzeller, 2011, S. 10) zu sein und kaum zu erreichen. Letztendlich fiel die Entscheidung auf Untervariante B der zweiten Variante. Dies bedeutet, dass die drei St. Galler Fachhochschulen nun gemeinsam die Fachhochschule Ostschweiz bilden (und nicht den Fachhochschulverbund St. Gallen), während die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur mit dem Kanton Graubünden als Träger den Weg in die Eigenständigkeit gegangen ist und im Jahr 2018 mit insgesamt fünf Auflagen institutionell akkreditiert wurde (AAQ, 2018a).

Aus dem Beispiel der neu konstituierten Fachhochschule Ostschweiz und der Eigenständigkeit der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur könnte abgeleitet werden, dass die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nach HFKG, insbesondere im Hinblick auf Art. 30, vor allem von denjenigen Fachhochschulregionen schwer zu erfüllen sein dürften, die ähnlich wie die Fachhochschule Ostschweiz vor ihrer Umstrukturierung in einer Art Dachverbund ohne eine eigene Rechtspersönlichkeit mit starker institutioneller Autonomie der Teilfachhochschulen organisiert sind und über keine standortübergreifende Führung verfügen. Eine ähnliche Organisationsstruktur weist neben der ehemaligen Fachhochschule Ostschweiz nur die Zürcher Fachhochschule auf (econcept, 2007, S. 3), deren Entwicklung nachfolgend als zweites Beispiel skizziert werden soll.

Die Zürcher Fachhochschule umfasst drei öffentlich-rechtliche Fachhochschulen, und zwar die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, die Zürcher Hochschule der Künste sowie die Pädagogische Hochschule Zürich, die jedoch durch ein eigenes Gesetz geregelt wird (PHG, 1999). Ebenfalls Teil des Zürcher Fachhochschulverbunds ist die private Hochschule für Wirtschaft Zürich. Eine Besonderheit dieser Fachhochschulstruktur besteht darin, dass der Fachbereich „Künste“ im Kanton Zürich ein eigenes Hochschulprofil bildet und nicht, wie es in anderen Kantonen üblich ist, in einem Departement einer Fachhochschule angegliedert wird (z.B. HSLU, 2019). Aus diesem Grund existieren im Kanton Zürich zwei Fachhochschulsubtypen, nämlich das Profil der Pädagogischen Hochschulen und das Profil der Kunsthochschulen, wobei Letztgenanntes keinem gesonderten Regelungsbereich des HFKG unterstellt ist, weshalb Fragen der Zulassungsbedingungen nicht separat ausgewiesen werden, sondern die allgemeingültigen Bedingungen für die Zulassung zu den Fachhochschulen gelten, die im kantonalen Fachhochschulgesetz (FaHG) und im HFKG (Art. 25, Art. 73) formuliert sind.

Im Unterschied zur Fachhochschule Ostschweiz ist die Zürcher Fachhochschule als Fachhochschulverbund nicht über eine Verwaltungsvereinbarung und Konkordatsvereinbarungen konstituiert, sondern über das Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich (FaHG; § 3 FHSG Kanton Zürich). Ebenfalls im Unterschied zur Fachhochschule Ostschweiz besteht an der Zürcher Fachhochschule *ein* Fachhochschulrat, der mit strategischen Aufgaben und übergeordneten Regulierungen betraut ist. Dazu zählen beispielsweise die Festlegung von Studienangeboten und der

Strukturen der Hochschulen, der Erlass von Prüfungs- und Promotionsordnungen, die Verabschiedung der Entwicklungs- und Finanzpläne der Hochschulen und die Genehmigung der Hochschul- und Departementsordnungen (§ 10 FaHG). Seine Kompetenzen greifen somit weiter, als es bei der Fachhochschule Ostschweiz der Fall gewesen war (Kanton Zürich et al., 1999, Art. 5), was sich beispielsweise bei der Verabschiedung der Entwicklungs- und Finanzpläne zeigt. Letztere wurden vom Fachhochschulrat der Fachhochschule Ostschweiz nicht verabschiedet, weil dies im Verantwortungsbereich der autonomen Teilhochschulen lag. Ähnliches gilt für den Eingriff in die Organisation der Teilschulen, der in Zürich vom Fachhochschulrat durch die Verabschiedung der Strukturen von Departementen und Organisationseinheiten vorgenommen werden kann (§ 10 Abs. 3 lit. a FaHG).

Angeichts der fehlenden Verpflichtung im HFKG zur Bildung einer Fachhochschulregion und der nicht bestehenden Notwendigkeit, als Verbund eine bundesseitige Anerkennung zu erlangen, beabsichtigt der Kanton Zürich eine Auflösung des Dachverbands Zürcher Fachhochschule, nicht aber des Fachhochschulrats. Aus diesem Grund ist eine Anpassung des Fachhochschulgesetzes nötig geworden, in der die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Fachhochschulrat und Hochschulleitungen neu geregelt werden. Das Verfahren der institutionellen Akkreditierung werden die Hochschulen als eigenständige Institutionen aufnehmen. Dieser Umstand führt laut der Bildungsdirektion des Kantons Zürich (2019) zu einer eigenständigeren Positionierung der Hochschulen im Hochschulraum Schweiz.

8.1.3 Pädagogische Hochschulen

Als direkte Folge des HFKG konnte der Wandel der Rechtspersönlichkeiten der Pädagogischen Hochschule Wallis und der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen beobachtet werden, da die Autonomie einer Hochschule eine Voraussetzung für das Eintreten in das Verfahren der institutionellen Akkreditierung bildet. Das heisst, Hochschulen müssen laut Akkreditierungsverordnung die Freiheit und die Einheit von Forschung und Lehre gewährleisten sowie eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz darstellen (SHR, 2015e, Art. 4 Abs. 1 lit. a, lit. i).

Bis zur Gesetzesänderung im Jahr 2017 war die Pädagogische Hochschule Wallis dem kantonalen Departement für Erziehung, Kultur und Sport unterstellt. Das Departement legte die Rahmenlehrpläne fest und übergab diese dem Staatsrat zur Billigung.

Ausserdem hatte das Departement Personalkompetenzen inne und entschied über das Vorgehen und die Massnahmen in Fort-, Weiter- und Zusatzausbildungen (Art. 28 GPH [Stand 2012]). Der Direktionsrat der Pädagogischen Hochschule Wallis hatte demgegenüber die Aufgabe, die Hochschule in pädagogischen und administrativen Belangen zu beaufsichtigen und sicherzustellen, dass Aus-, Fort- und Weiterbildung den Bedürfnissen der Walliser Volksschulen entsprachen. Die Zusammensetzung, die Organisation und die Verantwortlichkeit des Direktionsrats wurden vom Staatsrat bestimmt (Art. 29 GPH [Stand 2012]). Vor diesem Hintergrund wurde die künftig vorzunehmende Ausrichtung an einem Bundesgesetz im Kanton Wallis mit einer gewissen „Wehmut“ betrachtet. So äusserte sich der Staatsrat des Kantons Wallis in seiner Botschaft zur Gesetzesänderung wie folgt:

Das Wallis hat in sich keine grosse Wahl: entweder übernimmt es die Kriterien, die das HFKG für die institutionelle Akkreditierung fixiert – darunter das der „juristischen Person“ – und geht dabei erfolgreich durch die Akkreditierungsprozedur, oder es verliert den Status einer Hochschule. Zur Zeit der Konzeption der heutigen Gesetzgebung waren die Begriffe, die das Bologna-System eingeführt hat, in den Kinderschuhen. Niemand dachte je daran, dass 20 Jahre später der Kanton Wallis mit seiner PH weiterhin im gleichen Hofe der Grossen spielen könnte, dies mit der Opportunität, die einzige authentische Walliser Hochschule im Rahmen eines Bundesgesetzes zu sein. Dieser Wechsel verlangt eine Verstärkung der Autonomie der Institution. Die Revision der Gesetzgebung ist dabei eine Opportunität, die Trümpfe der PH-VS, darunter die Zweisprachigkeit, die Nähe zum Terrain dank der pädagogischen Fachberatung und dem E-Learning zur Geltung zu bringen. (Staatsrat des Kantons Wallis, 2017, S. 2)

Infolge der Gesetzesänderung von 2017 wurde die Pädagogische Hochschule Wallis organisatorisch aus dem Departement für Erziehung, Kultur und Sport herausgelöst und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt. Das Departement hat seit der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung neu die Aufgabe, die Erfüllung des vierfachen Leistungsauftrags zu überwachen und im Gremium des strategischen Rats gemeinsam mit der Direktion der Hochschule einen mehrjährigen strategischen Plan zu entwickeln (Art. 2 bis 4 GPH [Stand 2017]). Zudem unterbreitet das Departement den Rahmenstudienplan dem Staatsrat zur Validierung (Art. 28 Abs. 3 GPH [Stand 2017]). Anders als es bei anderen Hochschulen der Fall ist, verfügt der strategische Rat der Pädagogischen Hochschule Wallis jedoch nicht über die Kompetenz, die strategischen Eckwerte der Hochschule festzulegen. Ebenso wenig obliegen ihm rechtssetzende Aufgaben. Das Verständnis dieses Rats richtet sich daher eher an der Funktion eines beratenden Gremiums aus, dessen Aufgabe darin besteht,

die Hochschule in ihren Entwicklungen zu begleiten, sie in ihrem Image zu stärken sowie die Erfüllung der Bedürfnisse der Praxis sicherzustellen (Art. 29 Abs. 1–2 GPH [Stand 2017]). Zusammenfassend lässt sich somit rekapitulieren, dass die Pädagogische Hochschule Wallis infolge dieser Gesetzesänderung zwar formal in die Selbstständigkeit überführt wurde, aufgrund der eher schwach ausgeprägten Kompetenzen des strategischen Rats aber weiterhin eine enge Kopplung an das Departement besteht.

Die zweite Pädagogische Hochschule, deren Rechtsstatus infolge des Inkrafttretens des HFKG geändert werden soll, ist die Pädagogische Hochschule Schaffhausen. Bis zur Inkraftsetzung des Hochschulgesetzes des Kantons Schaffhausen – voraussichtlich im Jahr 2020 (Regierungsrat Kanton Schaffhausen, 2019) – ist die Hochschule eine „Dienststelle des Erziehungsdepartements“ ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Hochschule ist derzeit „als reine Verwaltungseinheit grundsätzlich nicht befugt, selbstständig Verträge abzuschliessen“ (Regierungsrat Kanton Schaffhausen, 2019, S. 2). Den Hochschulangehörigen kommt entweder der Status von Verwaltungsangestellten des Kantons Schaffhausen oder der Status von kantonalen Lehrpersonen zu. Aufgrund der Bestimmung, dass die Pädagogische Hochschule Schaffhausen bis zum ersten kantonalen Hochschulgesetz in die *Schulgesetzgebung* des Kantons eingebunden ist, hat der Erziehungsrat als höchstes Exekutivorgan die Oberaufsicht inne. Die unmittelbare Aufsicht übernimmt zurzeit noch eine Aufsichtskommission der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen (Regierungsrat Kanton Schaffhausen, 2019, S. 2).

Auf der Basis einer Zusammenarbeitsvereinbarung ist die Pädagogische Hochschule Schaffhausen zudem an die Pädagogische Hochschule Zürich angebunden (Regierungsrat Kanton Schaffhausen & Regierungsrat Kanton Zürich, 2003, S. 2). Diese Zusammenarbeit bezieht sich gegenwärtig noch auf die Bereiche der Aus- und Weiterbildung sowie die Administration. In der Ausbildung werden beispielsweise die Struktur, die Ziele und die Standards der Ausbildungsgänge und Module von der Pädagogischen Hochschule Zürich vorgegeben und können von der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen lediglich in kleinem Ausmass, zum Beispiel bei Wahlangeboten, angepasst werden. Eine weitere Besonderheit der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen besteht darin, dass sie keine eigene Forschungsabteilung unterhält, sondern die Möglichkeit besteht, an Forschungsprojekten der Pädagogischen Hochschule Zürich mitzuwirken und eigene Forschungsvorschläge einzubringen. In der

Weiterbildung bestehen laut der Zusammenarbeitsvereinbarung eine Koordinationspflicht und eine Pflicht zur Übernahme der Regelungen zu den Nachdiplomkursen und Nachdiplomstudien der Pädagogischen Hochschule Zürich. Ebenfalls vereinbart ist derzeit, dass sich die Pädagogischen Hochschule Schaffhausen hinsichtlich des Qualitätsmanagements an den Standards der Pädagogischen Hochschule Zürich auszurichten habe (Regierungsrat Kanton Schaffhausen & Regierungsrat Kanton Zürich, 2003, S. 6).

Das neue kantonale Hochschulgesetz wird im Kanton Schaffhausen neben der formalen Änderung der Rechtspersönlichkeit dazu führen, dass die bestehende Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich aufgelöst wird und die Hochschule wie alle anderen Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz einen vierfachen Leistungsauftrag erhält. Die neue operative Autonomie bezieht sich auf die Bereiche „Finanzen“, „Führung“, „Betrieb“ und „Personal“, wobei die Selbstständigkeit mit Blick auf die Finanzen und das Personal jedoch eingeschränkt ist, weil die Pädagogische Hochschule als öffentlich-rechtliche Anstalt an die Kantonsvorgaben (Budgethoheit, Leistungsaufträge, Rechenschaftslegung, Personalgesetzgebung) gebunden ist. Eine weitere Änderung, die mit der neuen Organisation einhergeht, besteht darin, dass dem Erziehungsrat keine Kompetenzen im Hochschulbereich mehr zukommen werden. Die Oberaufsicht wird, wie es in vielen Kantonen der Fall ist, dem Regierungsrat obliegen, während der neu konstituierte Hochschulrat die unmittelbare Aufsichtskompetenz innehaben wird (Regierungsrat Kanton Schaffhausen, 2019, S. 9).

Ein weiteres Beispiel zu den Pädagogischen Hochschulen bezieht sich weniger auf die Änderung der Rechtspersönlichkeit als vielmehr auf die geplante Trennung zweier Institutionen, konkret die Abspaltung des in Kapitel 3.5 vorgestellten Instituts Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule (IVP NMS) von der Pädagogischen Hochschule Bern. Dieser Prozess wurde durch einen Antrag der Pädagogischen Hochschule Bern ausgelöst, dessen Absicht darin bestand, die Zusammenarbeit mit dem Institut neu zu klären. Gründe, die für die Notwendigkeit dieser Klärung ausschlaggebend waren, waren unter anderem die „Ambivalenzen und Schwachstellen in der Governance“ (Kanton Bern, 2020, S. 2). Diese bezogen sich vor allem auf die „fehlende Verantwortlichkeit des Rektors oder der Rektorin der PH Bern gegenüber dem IVP NMS im Bereich der Qualitätssicherung und -entwicklung“ sowie die Unmöglichkeit einer „Einflussnahme des Rektors oder der Rektorin der PH Bern auf die

Berichterstattung des IVP NMS oder auf dessen Studienplan“ (Erziehungsdirektion Kanton Bern, 2020, S. 3).

Angesichts der verwobenen und sich als untauglich erweisenden Governance-Struktur sowie in Anbetracht der widersprüchlichen Situation, dass die beiden Institutionen kooperieren sollten und sich gleichzeitig in einer Konkurrenzsituation befanden, wurde festgestellt, dass es besser wäre, die institutionellen Verflechtungen aufzulösen. Diese Auflösung erfolgt in mehreren Schritten. Im Zusammenhang mit der Anpassung der Zusammenarbeitsformen nahm das Institut Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule in einem ersten Schritt die Kollaboration im Bereich der Forschung nicht mehr in den Leistungsvertrag 2019–2022 auf. Darüber hinaus wurde die Integration des Instituts in das Qualitätsmanagementsystem der Pädagogischen Hochschule Bern bis Ende 2019 befristet (PHBern & NMS, 2019, Abschnitt 12). In einem zweiten Schritt wird das Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule des Kantons Bern unter anderem aufgrund der Autonomisierungsbestrebungen des Instituts Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule per 2021 geändert. Mit dieser Änderung soll das Institut in die Eigenständigkeit überführt werden, wobei die Finanzierung wie bisher durch einen Staatsbeitrag des Kantons Bern erfolgen soll. Die Erziehungsdirektion soll die Aufsichtsfunktion übernehmen (Erziehungsdirektion Kanton Bern, 2020, S. 3). Das Vernehmlassungsverfahren für das Gesetz begann im Frühjahr 2020 (Erziehungsdirektion Kanton Bern, 2020). Die formale Autonomisierung des Instituts Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule wird voraussichtlich im Jahr 2021 abgeschlossen sein. Im Anschluss an diesen Prozess muss sich die Hochschule institutionell akkreditieren lassen.

Hinsichtlich des Hochschulprofils der Pädagogischen Hochschulen lassen Entwicklungen des Weiteren darauf schliessen, dass das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung die institutionelle Akkreditierung als Pädagogische Hochschule anstrebt. Dies ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil dies die erste vom Bund getragene Pädagogische Hochschule wäre. Diese Entwicklung lässt sich auf den Umstand zurückführen, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung ganz grundsätzlich einer Prüfung unterzogen wurden. Für diese Prüfung hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation ein Gutachten in Auftrag gegeben (Epiney & Kern, 2016). Die Autorin und der Autor des Gutachtens kamen zum Schluss, dass die bestehenden gesetzlichen

Grundlagen, das heisst konkret die Verordnung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung, die Regelungen im Berufsbildungsgesetz (Art. 48 und 48a) sowie die Personalverordnung und das Studien- und Gebührenreglement des Hochschulinstituts, generell nicht ausreichen würden, um den Anforderungen der Bundesverfassung in Bezug auf die Einhaltung des Legalitätsprinzips⁴⁵, den Bestimmungen zur Corporate-Governance-Politik des Bundes und dem Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter zu entsprechen (Epiney & Kern, 2016, S. XIV). Mit Blick auf diese Feststellungen wurde vorgeschlagen, entweder das Berufsbildungsgesetz durch einen Facherlass zu ergänzen oder einen separaten Organisationserlass für das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung zu verankern (Epiney & Kern, 2016, S. XIV), in dem unter anderem auf allgemein-abstrakter Ebene die „Ausübung der politischen Rechte, die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte, die Rechte und Pflichten von Personen, der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung von Abgaben, die Aufgaben und Leistungen des Bundes, die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts sowie die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden“ (Epiney & Kern, 2016, S. 27) festzulegen seien. Zudem wurde festgehalten, dass die Aufgaben, die Organisation, die Zulassungsbedingungen, die Ausschlussmöglichkeiten, die Disziplinar massnahmen, die Finanzen, der Datenschutz und die Übertragung von Verwaltungsaufgaben formell zu regeln seien (Epiney & Kern, 2016, S. 19–27).

Bezüglich der Positionierung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung im schweizerischen Hochschulraum wurde zudem festgestellt, dass dieses Hochschulinstitut dem Tertiär-A-Bereich zuzuordnen sei und dass es sich, weil es vom Bund finanziert werde, auch dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung zu stellen habe (Epiney & Kern, 2016, S. XV). Die Zuordnung zum Tertiär-A-Bereich ist auch deswegen von Bedeutung, weil in Art. 46 der Verordnung über die Berufsbildung verlangt wird, dass die Ausbildung von Lehrpersonen an einer Institution der Hochschulstufe stattzufinden hat. Bei einer Nichtakkreditierung würde das

⁴⁵ Das Legalitätsprinzip besagt, dass sich jegliches staatliche Handeln auf eine rechtliche Grundlage zu stützen habe (Art. 5 BV). Der dahinterliegende Grundsatz besteht darin, dass der Staat Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit gewährleisten muss, indem er in ausreichendem Mass Normen festlegt (Epiney & Kern, 2016).

Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung den Status einer Hochschule des Tertiär-A-Bereichs verlieren.

Hinsichtlich der Akkreditierungsfähigkeit des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung lagen unterschiedliche Einschätzungen vor. Eine Position berief sich auf den Standpunkt, dass es sich nicht um eine Hochschule des Tertiär-A-Bereichs handle, sondern eine Weiterbildungsinstitution, da das Angebot überwiegend Weiterbildungsstudiengänge umfasse (swissuniversities, 2019c). Die Leistungen würden unter anderem aus den Aufgaben der Vorgängerinstitution, des Schweizerischen Instituts für Berufspädagogik, bestehen, die bei der Überführung in das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung transferiert worden waren. Die andere Position vertrat die Ansicht, dass das Hochschulinstitut als bundeseigene Hochschule institutionell akkreditierbar sei.

Im Gutachten selbst wurde der Standpunkt vertreten, dass das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung eher den Hochschulinstitutionen des Tertiär-A-Bereichs zuzuordnen sei, weil Lehre, Forschung und Dienstleistung zu seinem Aufgabengebiet gehören würden. Gleichzeitig wurde aber darauf verwiesen, dass dies in einem bestimmten Umfang erfolgen müsse. Diese Bedingung scheint der Autorin und dem Autor zufolge gegeben zu sein, weil das Hochschulinstitut Lehre und Forschung in mehreren Bereichen, das heisst konkret in Berufspädagogik, Berufsbildung und Berufsentwicklung, anbietet bzw. durchführt (Epiney & Kern, 2016, S. 65). Einer möglichen Auseinandersetzung darüber, ob es dem Hochschulbereich (Zuständigkeit Bund und Kantone gemeinsam) oder dem Berufsschulbereich (Zuständigkeit Bund) zuzuordnen sei, begegneten die Autorin und der Autor, indem sie festhielten, dass sich der Inhalt und die Methode zwar auf den Gegenstandsbereich der Berufsschule bezögen, die Aktivitäten des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung jedoch hochschulförmig seien (Epiney & Kern, 2016, S. 66). Ungeklärt schien ihnen hingegen die Frage, auf welche Art von Bundesbeiträgen das Hochschulinstitut Anspruch hätte, wenn es das Verfahren der institutionellen Akkreditierung erfolgreich durchlaufen würde, da die derzeitige Finanzierung auf der Regelung im Berufsbildungsgesetz beruhe (Epiney & Kern, 2016, S. 68).

Die entsprechende Gesetzesvorlage wurde vom Bundesrat Ende 2018 in die Vernehmlassung gegeben (SBFI, 2018). Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung wurde dargelegt, dass das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung den

Pädagogischen Hochschulen zugeordnet werde, weil der Aus- und Weiterbildungsfokus auf Bildungsinhalten von Berufsfachschullehrpersonen liege und Berufsbildungsforschung betrieben werde. Die Lehre sei wie an den Pädagogischen Hochschulen an pädagogisch-didaktischen Prinzipien ausgerichtet. Die Legitimation für eine Pädagogische Hochschule des Bundes ergibt sich laut dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für die Berufsbildung und die Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Berufsbildung. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang zum einen auf Berufsbildungsartikel 63 in der Bundesverfassung, in dem festgeschrieben wird, dass der Bund die Vorschriften für die Berufsbildung erlasse, und zum anderen auf Hochschulartikel 63a Abs. 1, in dem festgehalten wird, dass der Bund weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben könne. Die kantonalen Pädagogischen Hochschulen und die Pädagogische Hochschule des Bundes würden sich demzufolge durch die Trägerschaft und durch die Breite der Ausbildungsangebote unterscheiden (WBF & SBFI, 2018, S. 4 f.).

Des Weiteren wurde im Bericht zur Vernehmlassung erläutert, dass aufgrund der Einordnung als Pädagogische Hochschule eine Änderung der Bezeichnung notwendig werde. Neu soll die Institution von „Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung“ in „Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung“ (WBF & SBFI, 2018, S. 5) umbenannt werden. Gemäss dem Vernehmlassungsbericht soll die Transformation in eine Pädagogische Hochschule kostenneutral erfolgen, da der Bundesanteil für die Berufsbildungskosten unverändert bleibe und die Finanzierung auch keine Folgen für die Beiträge des Bundes an die Berufsbildungskosten der Kantone habe (WBF & SBFI, 2018, S. 6).

Das Vernehmlassungsverfahren ergab, dass sich die Mehrheit der Vernehmlassungspartnerinnen und Vernehmlassungspartner mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden erklärt hatte. Dennoch wurden einige Punkte kontrovers diskutiert. Dazu gehören die Finanzierung, die Positionierung als Pädagogische Hochschule, die Zulassungsbedingungen sowie die Änderung des Berufsbildungsgesetzes und des Personalrechts (WBF & SBFI, 2019, S. 1). Zur Finanzierung schlug beispielsweise die EDK in ihrer Vernehmlassungsantwort vor, das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung in die Hochschulfinanzierung einzubinden, indem es dem BFI-Hochschulbereich zugerechnet werde (WBF & SBFI,

2019, S. 5). Innerhalb von swissuniversities wurde von allen drei Kammern eine Stellungnahme erarbeitet, die vom Vorstand konsolidiert und in bereinigter Form dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation zugestellt wurde. Swissuniversities äusserte Kritik an der Zuordnung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung zu den Pädagogischen Hochschulen. Erstens würde die jährliche Absolvierendenzahl des seit 2007 bestehenden Masterstudiengangs durchschnittlich lediglich fünf Personen betragen und zudem würden sowohl der Bachelor- als auch der Masterstudiengang zu keinem Lehrdiplom führen, was für eine Pädagogische Hochschule als problematisch erachtet werde.

Zweites verwies swissuniversities auf Art. 59 Abs. 4 HFKG, wo festgeschrieben ist, dass die einzige Finanzierungsmöglichkeit für Pädagogische Hochschulen auf Bundesebene in der Beantragung projektgebundener Beiträge bestehe. Eine durch den Bund finanzierte Pädagogische Hochschule stünde mit dieser Regelung in Widerspruch. Drittens wurde auf die in Art. 24 HFKG formulierten Bedingungen für die Zulassung zu Pädagogischen Hochschulen verwiesen, in denen festgelegt wurde, dass eine Zulassung mit Berufsmaturität ohne Zusatzqualifikation, wie sie auf der Website des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung kommuniziert wird (EHB, 2019b), unzulässig ist. Viertens wurde bemängelt, dass das Subsidiaritätsprinzip des Bundes gemäss Art. 48 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes missachtet werde, weil der Bund diesem Artikel zufolge erst dann für die Weiterbildung von Berufsbildungsverantwortlichen zuständig sei, wenn die Kantone diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Fünftens verwies swissuniversities darauf, dass es hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung sowie der Forschung keine Monopolstellung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung geben könne, da die Kantone für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zuständig seien und es ihnen in diesem Zusammenhang freistehe, derartige Aufgaben zu übernehmen. Abgesehen davon hätten sich die Pädagogischen Hochschulen zumindest in der deutschsprachigen Schweiz in der Aus- und Weiterbildung von berufsbildungsverantwortlichen Personen etabliert. Die Aufgaben des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung hätten sich deshalb auf diejenigen Angebote zu konzentrieren, die nicht von akkreditierten Pädagogischen Hochschulen oder von privaten Institutionen erbracht würden (swissuniversities, 2019c).

Trotz der Kritik vonseiten der EDK und swissuniversities hielt der Bund sowohl an der Finanzierung als auch an der Zuordnung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für

Berufsbildung zu den Pädagogischen Hochschulen fest. In seiner Botschaft zum Gesetz erläuterte der Bundesrat, dass er die Aufgabenzuteilung sowie die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geprüft habe. Zudem seien verschiedene Möglichkeiten für eine Einordnung des Instituts in die Hochschultypologie analysiert worden. Die Spannweite der geprüften Möglichkeiten erstreckte sich von einer „vollständigen Kantonalisierung über unterschiedlich tiefe Formen von Konkurrenz bzw. Kooperation bis zu einem Bundesmonopol“ (Schweizerischer Bundesrat, 2020a, S. 667), wobei die beiden Möglichkeiten der vollständigen Kantonalisierung und des Bundesmonopols verworfen worden waren. Der Bundesrat begründete diesen Entscheid einerseits damit, dass eine Kantonalisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung für Berufsfachschulen und höhere Fachschulen eine Inkohärenz zu Art. 63 der Bundesverfassung generieren würde, weil in diesem Artikel festgelegt werde, dass die Berufsbildung in die Kompetenz des Bundes falle. Andererseits widerspräche ein Bundesmonopol den Bestimmungen im Berufsbildungsgesetz (Art. 1 Abs. 1 BBG), in dem eine Verbundpartnerschaft zwischen Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt vorgesehen sei (Schweizerischer Bundesrat, 2020a, S. 667).

Prinzipiell kamen angesichts dieser Ausgangslage zwei Hochschultypen infrage, denen das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung hätte zugeordnet werden können. Einerseits bestand die Möglichkeit einer Zuordnung zu den Fachhochschulinstitutionen und andererseits wurde, wie dies in der Vernehmlassung bereits formuliert worden war, eine Zuordnung zu den Pädagogischen Hochschulen in Betracht gezogen. Der Bundesrat stützte seinen Entscheid für die Zuordnung zum Profil der Pädagogischen Hochschulen auf den Beschluss des Rats des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung, der aufgrund der Nähe zu pädagogisch-didaktischen Inhalten der Lehrerinnen- und Lehrerbildung eine Akkreditierung als Pädagogische Hochschule angestrebt hatte (Schweizerischer Bundesrat, 2020a).

Das Festhalten des Bundesrats an dieser Zuordnung führte aufseiten von swissuniversities zu Unverständnis (Schärer, 2019). Der Kritik von swissuniversities an der umstrittenen Zuständigkeit für die Qualifikation von Lehrpersonen in der Berufsbildung will der Bund insofern Rechnung tragen, als im Gesetz eine Formulierung gewählt werden soll, die „die Koordination der Angebote und die bereits eingeschlagene Kooperationsstrategie untermauert. Mit den Kantonen St. Gallen und Luzern wurden entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarungen abgeschlossen. Qualität und Effizienz

der Angebote sollen dadurch gestärkt werden“ (SBFI, 2019a, S. 2). Der Status dieser Zusammenarbeitsvereinbarung ist zum derzeitigen Kenntnisstand zumindest aus Luzerner Sicht allerdings unklar. In Luzern wurde diese Vereinbarung gemäss der Einschätzung von Schärer (2019) eher als „Absichtserklärung“ interpretiert. Die angestrebte Vereinbarung mit dem Kanton Zürich, der zahlreiche Angebote zur Qualifikation von Lehrpersonen der Berufsbildung unterhält, ist zudem noch in keiner Form zustande gekommen (SBFI, 2019b, Antwort Kanton Zürich). Dies ist vermutlich auf den ungeklärten Grundsatzkonflikt zwischen Bund und Kantonen in Bezug auf die Zuständigkeit für die Qualifikation von Lehrpersonen der Berufsbildung zurückzuführen, der auch in der Stellungnahme von swissuniversities thematisiert worden war.

Eine Möglichkeit, diesen Konflikt beizulegen, bestünde darin, die Kostenstruktur der kantonalen und bundeseigenen Ausbildungsinstitutionen transparent zu machen. Die Einbettung der Studiengänge und Zusatzausbildungen in eine grosse Pädagogische Hochschule dürfte dazu führen, dass die Angebote insgesamt kostengünstiger werden, da Synergien mit anderen Ausbildungen genutzt werden könnten. Dies würde zumindest in der deutschsprachigen Schweiz dazu führen, dass Bund und Kantone die Angebote nach ökonomischen Kriterien aufeinander abzustimmen hätten und das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung ausschliesslich subsidiär tätig würde. Offen bleibt im Gesetzesentwurf die Einbindung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung in die Gremien der EDK und in swissuniversities. Insbesondere in swissuniversities müssten sich die zurzeit bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten von einem Gast Sitz mit beratender Stimme in der Kammer Pädagogische Hochschulen (swissuniversities, 2015h, Art. 3) in eine stimmberechtigte Mitgliedschaft umwandeln, sofern die Hochschule institutionell akkreditiert ist.

Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, dass im Hinblick auf die geplante Verabschiedung des EHB-Gesetzes unterschiedliche Haltungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure darüber vorliegen, ob das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung künftig dem Hochschulprofil der Pädagogischen Hochschulen zugeordnet werden soll. In einer parlamentarischen Erstberatung in der WBK-S gelangten die Mitglieder vorläufig zum Schluss, dass die Bestrebungen des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung und der Bundesverwaltung, die Institution als Pädagogische Hochschule zu typisieren, nicht zu unterstützen seien. Die Bundesverwaltung, konkret das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation,

wurde daher aufgefordert, Alternativen zum vorgelegten Vorschlag zu erarbeiten (WBK-S, 2020). Die Kommission verzichtete in ihrer Medienmitteilung jedoch darauf, ihre Argumentationslinien darzulegen, weshalb die Gründe für ihre ablehnende Haltung nicht auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft werden können.

8.1.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das HFKG sowie die darauf abgestützte und vom Schweizerischen Hochschulrat verabschiedete Akkreditierungsverordnung Auswirkungen auf die Struktur des Schweizerischen Hochschulraums hatten, wobei die Veränderungen teilweise bereits vor der Inkraftsetzung des HFKG, das heisst in Antizipation der neuen Regelungen, eingesetzt hatten. Im Bereich der privaten universitären Hochschulen bzw. Hochschulinstitutionen gab es schon Bereinigungen auch bei denjenigen Institutionen, die bis zur Inkraftsetzung des HFKG durch den Bund mitfinanziert worden waren. Bei privaten Institutionen, die bisher die Bezeichnung „Universität“ im Namen führten, zeichnen sich ebenfalls erste Tendenzen einer Bereinigung des Markts ab. Weil zahlreiche öffentlich-rechtliche universitäre Hochschulen noch nicht in das Akkreditierungsverfahren eingetreten sind und der Prozess auch von vielen privaten universitären Hochschulen noch nicht durchlaufen wurde, wird sich erst in Zukunft zeigen, ob sich die Vermutung bestätigt, dass die Anzahl der Hochschulen mit dem Namen „Universität“ oder „universitäres Institut“ insgesamt abnehmen wird. Hinsichtlich der noch bevorstehenden institutionellen Akkreditierungen der öffentlich-rechtlichen universitären Hochschulen bleibt abzuwarten, inwieweit es den Hochschulen gelingt, aufgrund der Autonomie der Fakultäten ein hochschulübergreifendes Qualitätsmanagementsystem zu implementieren, das den Anforderungen der institutionellen Akkreditierung genügt.

Bei den Fachhochschulen liegen die Gründe für die Veränderungen einerseits darin, dass es seit der Ausserkraftsetzung des Fachhochschulgesetzes keine Verpflichtung mehr gibt, das zuvor bestehende Konstrukt der sieben Fachhochschulregionen beizubehalten (z.B. Fachhochschule Ostschweiz, Zürcher Fachhochschule), und andererseits darin, dass durch die institutionelle Akkreditierung ein Instrument eingeführt wurde, das es Fachhochschulen erlaubt, sich eigenständig anerkennen zu lassen (Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur, Institut Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule der Pädagogischen Hochschule Bern sowie Teilhochschulen der

Zürcher Fachhochschule). Dies hat dazu geführt, dass einige bisherige Verbundpartnerschaften entweder aufgelöst wurden oder neu verhandelt werden mussten.

Ein weiterer Grund für den Wandel des Hochschulraums ist die Voraussetzung, dass die Hochschulen oder die Institutionen des Hochschulbereichs eine juristische Person in der Schweiz zu sein haben (SHR, 2015d, Art. 4 Abs. 1 lit. i). Diese Bedingung hat insbesondere bei denjenigen Pädagogischen Hochschulen, die diesen Rechtsstatus noch nicht innehatten, dazu geführt, dass die Hochschulautonomie gegenüber der kantonalen Bildungsverwaltung durch die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zugenommen hat, wobei der Grad der Selbstständigkeit gegenüber dem Kanton jedoch unterschiedlich ausgeprägt ist.

Eine weitere bedeutsame Entwicklung im Bereich der Pädagogischen Hochschulen könnte sich aus der typologischen Zuordnung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung zu den Pädagogischen Hochschulen ergeben, obwohl diese Entscheidung, die mit dem neuen EHB-Gesetz legiferiert werden soll, verschiedene Inkohärenzen mit dem HFKG generieren dürfte. Diese betreffen vor allem die Zulassungsbedingungen, die Finanzierung, die Mitwirkung und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Erforderlich wäre in diesem Zusammenhang eine Klärung der Zuständigkeiten und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Qualifikation von Lehrpersonen für die Berufsbildung. Dieser nach wie vor ungelöste Konflikt trägt dazu bei, dass die Rolle (Monopolanbieter vs. Subsidiäranbieter), die finanzielle Einbindung (in den BFI-Hochschulbereich) sowie die Vertretung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung in bestimmten hochschulpolitischen Organen (swissuniversities) noch nicht eindeutig geklärt werden konnten. Eine weitere Inkohärenz bezieht sich auf die in der Bundesverfassung festgehaltene Bestimmung, dass Bund und Kantone den schweizerischen Hochschulraum gemeinsam zu koordinieren und eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen vorzunehmen haben. Die rechtliche Neuausrichtung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung würde eine Gelegenheit bieten, die Aufgabenteilung in der Qualifikation von Berufsbildungslehrpersonen einvernehmlich zwischen Bund und Kantonen zu lösen. Da die Entscheidung des Parlaments noch ausstehend ist, sind empirisch gesicherte Aussagen zu diesen offenen Fragen zurzeit noch nicht möglich.

8.2 Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Kontext der institutionellen Akkreditierung

In das Verfahren der institutionellen Akkreditierung sind insgesamt vier Akteurinnen und Akteure eingebunden: die Hochschule, die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe, die Akkreditierungsagentur und der Schweizerische Akkreditierungsrat. Eine eher indirekte Rolle kommt diesbezüglich zudem den Trägern der Hochschulen zu. Für alle Beteiligten ergeben sich infolge des neu eingeführten Verfahrens andere Rollen bzw. neue Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, was angepasste Formen der Handlungskoordination sowie Prozesse der Interdependenzbewältigung erfordert.

8.2.1 Verfahren der institutionellen Akkreditierung

Bund und Kantone haben laut Art. 63a der Bundesverfassung gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen. Sie haben in diesem Zusammenhang Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften zu nehmen und die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben sicherzustellen. Der Zweck der institutionellen Akkreditierung besteht darin, bestimmte an eine Hochschule gestellte Minimalanforderungen zu überprüfen und diese gegebenenfalls auch einzufordern (Art. 30 Abs. 1 HFKG; Zutavern, 2019). Die normativen Grundlagen dafür bilden das HFKG, die Akkreditierungsverordnung⁴⁶ sowie die Qualitätsstandards, die Bestandteil der Verordnung sind (SHR, 2015e).

Der Verfahrensablauf der erstmaligen Akkreditierung gliedert sich in sieben Teilschritte. In einem ersten Schritt reicht eine akkreditierungswillige Hochschule beim Schweizerischen Akkreditierungsrat ein Gesuch zur institutionellen Akkreditierung ein. Dieser prüft, ob die betreffende Hochschule die formalen Anforderungen nach Art. 4 der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e) erfüllt. Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 und 2 der Akkreditierungsverordnung muss die Hochschule unter anderem nachweisen, dass sie eine Hochschule ist, in der die Freiheit von Lehre und Forschung gewährleistet wird und die über ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem verfügt, dass ihre Studiengänge bolognakonform sind, dass sie ihrem Typ entsprechend über adäquat

⁴⁶ Die Akkreditierungsrichtlinien (SHR, 2015d) wurden im Jahr 2017 in die sogenannte „Akkreditierungsverordnung“ überführt (SHR, 2017d).

ausgebildetes Personal für Lehre, Forschung und Dienstleistung verfügt, dass mindestens eine Kohorte von Studierenden ein Studienprogramm absolviert hat und dass sie über die Ressourcen verfügt, um den Betrieb über längere Zeit aufrechtzuerhalten. Dies setzt eine leistungsfähige Hochschulorganisation und Hochschulleitung voraus, was ebenfalls eine Bedingung für die institutionelle Akkreditierung darstellt. Weitere Bedingungen sind unter anderem die Sicherstellung von Mitwirkungsrechten der Hochschulangehörigen (Art. 30 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 HFKG) und Multidisziplinarität in Lehre, Forschung und Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 1 lit. b HFKG). In der Summe kommt in diesen Bedingungen implizit zum Ausdruck, welche Eigenschaften, Tätigkeiten und Prozesse eine Hochschule gemäss dem Gesetzgeber ausmachen. Die Grösse einer Hochschule, die in der Vergangenheit beispielweise bei der Gründung von Pädagogischen Hochschulen immer wieder eine Rolle gespielt hatte (vgl. Kap. 3.3), trat mit diesem Anforderungskatalog in den Hintergrund.

Hat die Hochschule diesen Nachweis erbracht, tritt der Schweizerische Akkreditierungsrat offiziell in das Verfahren ein⁴⁷. Anschliessend stellt die Akkreditierungsagentur gestützt auf Art. 13 Abs. 4 lit. a der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e) eine Gutachterinnen- und Gutachtergruppe zusammen, die aus mindestens fünf Personen besteht. Die Verfahrensleitung obliegt in der Regel zwei Personen der Akkreditierungsagentur, die die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe durch das Verfahren begleiten. Der zweite Schritt besteht darin, dass die Hochschule eine Selbstbeurteilung durchführt, die sie in Form eines Berichts bei der Akkreditierungsagentur einreicht (SHR, 2015e, Art. 11). Im dritten Schritt besuchen die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und die beiden Projektleitungspersonen die Hochschule anlässlich einer Vorvisite und der Vor-Ort-Visite. Im Anschluss daran erstellt die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe unter der Leitung der oder des Vorsitzenden auf der Grundlage des Leitfadens der Akkreditierungsagentur (AAQ, 2018b) einen Bericht, in dem die Leistungen der Hochschule hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands analysiert und bewertet werden. Bei dieser Aufgabe wird

⁴⁷ Sind die Bedingungen nicht erfüllt, so tritt der Schweizerische Akkreditierungsrat nicht auf das Verfahren ein (SHR, 2015e, Art. 10 Abs. 1) und es obliegt der betreffenden Hochschule, nach der Sicherstellung der formalen Anforderungen erneut ein Gesuch einzureichen.

sie von den Projektleitungspersonen der Akkreditierungsagentur redaktionell unterstützt (AAQ, 2018b, S. 11).

Gemäss der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e, Art. 9 Abs. 1) bilden das Qualitätssicherungssystem⁴⁸ einer Hochschule und die im Anhang der Verordnung aufgeführten Qualitätsstandards (vgl. Anhang D) die Untersuchungsgegenstände. Die Prüfbereiche der Qualitätsstandards umfassen die Qualitätssicherungsstrategie, Governance, Lehre, Forschung und Dienstleistungen, Ressourcen sowie die interne und externe Kommunikation (SHR, 2015e, Anhang 1). In Anbetracht der sicherzustellenden Qualitätsstandards wird deutlich, dass es einerseits um die Erfüllung von Minimalanforderungen geht. Dazu zählen beispielsweise das Festlegen einer Qualitätssicherungsstrategie und von Leitlinien für das Qualitätssicherungssystem (Standard 1.1), der prinzipielle und formalisierte Einbezug sämtlicher Hochschulangehörigen bei der Entwicklung des Qualitätssicherungssystems (Standard 1.3) oder die Implementation einer Meta-Evaluation des Qualitätssicherungssystems (Standard 1.4). Andererseits geht es aber auch um die Gewährleistung bestimmter Prozesse, zum Beispiel einer gemeinsamen Formulierung von Zielsetzungen in den Bereichen der Nachhaltigkeit und der Chancengleichheit (Standard 2.4 und Standard 2.5), oder um die Sicherstellung von funktionierenden Entscheidungsprozessen auf der Leitungsebene (Standard 2.1). Die Qualitätsstandards sind auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau formuliert, damit im Akkreditierungsverfahren sowohl dem Typus der Hochschule als auch der Hochschulautonomie Rechnung getragen werden kann.

Auf der Basis der Erkenntnisse der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und ihres darauf beruhenden Antrags an die Akkreditierungsagentur verfasst die Akkreditierungsagentur im vierten Schritt des Verfahrens ihrerseits einen Bericht inklusive eines Akkreditierungsantrags zu Händen des Schweizerische Akkreditierungsrats (SHR, 2015f, Art. 12 Abs. 3). Die betreffende Hochschule erhält anschliessend die Möglichkeit, zu den Anträgen der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und zum Akkreditierungsantrag der Akkreditierungsagentur Stellung zu

⁴⁸ Ein Qualitätssicherungssystem bildet die Grundlage für ein strukturiertes, systematisches Vorgehen, dessen Einsatz der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung dient. Eine Anforderung, die prinzipiell an ein Qualitätssicherungssystem einer Hochschule gestellt wird, besteht darin, dass es nicht nur Lehre und Forschung umfasst, sondern sämtliche Bereiche der Hochschule einbezieht (ENQUA, ESU, EUA & EURASHE, 2015, S. 17 f.). Ein umfassendes Qualitätssicherungssystem hat deshalb auch Leitungs- und Supportprozesse zu berücksichtigen.

beziehen (SHR, 2015e, Art. 14 Abs. 2). Der Schweizerische Akkreditierungsrat kann den Antrag der Akkreditierungsagentur allerdings auch zurückweisen, wenn er diesen als nicht ausreichende Entscheidungsgrundlage erachtet (SHR, 2015e, Art. 14 Abs. 4).

Im fünften Schritt entscheidet der Schweizerische Akkreditierungsrat über die Akkreditierung und erteilt gegebenenfalls Auflagen (SHR, 2015e, Art. 15 Abs. 2). Die Akkreditierungsentscheide sind nach Art. 65 Abs. 2 HFKG nicht anfechtbar.⁴⁹ Die Hochschule hat laut Art. 15 Abs. 5 der Akkreditierungsverordnung lediglich das Recht, beim Schweizerischen Akkreditierungsrat ein Wiedererwägungsgesuch einzureichen. Im Rahmen des sechsten Schritts findet eine Überprüfung der Umsetzung der Auflagen statt. Der Schweizerische Akkreditierungsrat legt dazu eine Überprüfungsfrist sowie die Form der Kontrolle (z.B. sur dossier oder Vor-Ort-Visite) fest (SHR, 2015e Art., 15 Abs. 3).

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Ausführungen zum Ablauf des Akkreditierungsprozesses werden nachfolgend die bisherigen Verfahren genauer beleuchtet. Die Basis dafür bilden die öffentlich zugänglichen Verfahrensberichte, in denen neben der Analyse der einzuhaltenden Qualitätsstandards auch die Anträge der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und der Antrag der Akkreditierungsagentur an den Schweizerischen Akkreditierungsrat, die Stellungnahme der Hochschule zum Akkreditierungsantrag und die abschliessende Entscheidung des Schweizerischen Akkreditierungsrats enthalten sind.

8.2.2 Grad der Erfüllung von Qualitätsstandards

Die vier möglichen Grade der Erfüllung von Qualitätsstandards werden in der Akkreditierungsverordnung nicht definiert. Für die Beurteilung, ob ein Qualitätsstandard „vollständig erfüllt“, „grösstenteils erfüllt“, „teilweise erfüllt“, oder „nicht erfüllt“ ist, muss daher auf den Leitfaden der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung zurückgegriffen werden (AAQ, 2018b). Darin finden sich die folgenden Definitionen (AAQ, 2018b, S. 11):

⁴⁹ Im Zusammenhang mit der BFI-Botschaft 2021–2024 beantragte der Bundesrat im Jahr 2020 beim Parlament jedoch die Schaffung der Möglichkeit, „gegen die Entscheide des Schweizerischen Akkreditierungsrats Beschwerde zu führen“ (Schweizerischer Bundesrat, 2020b, S. 168).

- Ein Qualitätsstandard gilt als vollständig erfüllt, wenn Konzepte und Mechanismen für die Qualitätssicherung bestehen und diese vollständig und kohärent umgesetzt werden und der Hochschule erlauben, die Qualität ihrer Tätigkeiten zu sichern.
- Ein Qualitätsstandard gilt als grösstenteils erfüllt, wenn die Konzepte und Mechanismen für die Qualitätssicherung sowie deren Umsetzung nur geringe Mängel aufweisen.
- Ein Qualitätsstandard gilt als teilweise erfüllt, wenn Konzepte und Mechanismen für die Qualitätssicherung bestehen, aber erhebliche Mängel oder beachtliche Schwächen bei deren Umsetzung festgestellt werden, oder wenn nur für gewisse Teilbereiche Konzepte und Mechanismen für die Qualitätssicherung bestehen.
- Ein Qualitätsstandard gilt als nicht erfüllt, wenn es in Bezug auf das Qualitätssicherungssystem an zentralen Konzepten und Mechanismen mangelt und/oder wenn die Hochschule mit deren Umsetzung nicht in der Lage ist, die Qualität ihrer Aktivitäten zu gewährleisten.

Der Beschreibung des Verfahrensprozesses in Kapitel 8.2.1 lässt sich entnehmen, dass zwei Akteure eine Bewertung des Erfüllungsgrades vornehmen: einerseits die Gutachterinnen und Gutachter und andererseits die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung, die den definitiven Antrag an den Schweizerischen Akkreditierungsrat formuliert. Im Idealfall stimmen die Einschätzungen beider Akteure überein. Sind sich Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung jedoch nicht einig, geht aus dem Leitfaden der Akkreditierungsagentur nicht hervor, auf welcher normativen Grundlage die Akkreditierungsagentur in ihrem Antrag an den Schweizerischen Akkreditierungsrat die Meinung der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe überstimmen und so beispielsweise Formulierungen der Auflagen verändern oder neue Auflagen hinzufügen oder streichen kann. Die Notwendigkeit einer klareren Erläuterung dieser Verfahrensschritte wird nachfolgend anhand von konkreten Beispielen verdeutlicht.

Im ersten Beispiel, der institutionellen Akkreditierung der Pädagogischen Hochschule St. Gallen, hatten die Gutachterinnen und Gutachter insgesamt sechs Qualitätsstandards als „erfüllt“ und zwölf Qualitätsstandards als „grösstenteils erfüllt“ beurteilt. Angesichts dieser Einschätzung wurde die Akkreditierung ohne Auflagen vorgeschlagen (AAQ, 2019b, S. 2 ff.). Die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung teilte die Einschätzung von drei Qualitätsstandards jedoch nicht (Standard 1.2, Standard 2.2 und Standard 2.4). In Bezug auf die Erfüllung von Qualitätsstandard 1.2 (Integration des Qualitätssicherungssystems in die Hochschulstrategie) wies die Akkreditierungsagentur darauf hin, dass die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe selbst festgestellt habe, dass die Verzahnung von Qualitätssicherungssystem und Hochschulstrategie deutlicher ausfallen könnte, damit

die Prozesse und Instrumente auch zwischen den Leistungsbereichen kohärenter aufeinander abgestimmt wären (AAQ, 2019b, S. 6). Bei Qualitätsstandard 2.2 (Bereitstellung von qualitativen und quantitativen Information, um operative und strategische Entscheidungen zu treffen) stellte die Agentur fest, dass sie es als nicht ausreichend erachte, dass die Hochschule die Mängel in der Verknüpfung von Kennzahlen und der Strategie lediglich erkannt habe und beheben wolle. Sie behielt sich deshalb vor, eine Auflage für beide Standards zu formulieren:

Die Pädagogischen PHSG muss im Rahmen des Strategieprozesses 2021–2026 nachweisen, wie das Qualitätssicherungssystem in die Strategie der PHSG integriert ist und die Hochschule in ihren strategischen Entscheidungen unterstützt. (AAQ, 2019b, S. B 6)

Bei der Formulierung der Auflage zu Standard 2.4 (Nachhaltigkeit) zog die Akkreditierungsagentur die gleiche Argumentation heran. Dies bedeutet, dass sie es erneut als nicht ausreichend erachtete, dass die Hochschule das Manko der fehlenden Nachhaltigkeitsziele zwar selbst erkannt, dessen Behebung jedoch erst auf die kommenden Strategieperiode angedacht hatte (AAQ, 2019b, S. B6).

Aus diesem Grund beantragte die Agentur die folgende Auflage:

Die PHSG muss im Bereich der nachhaltigen Entwicklung Ziele definieren sowie diese im Qualitätssicherungssystem abbilden und umsetzen. (AAQ, 2019b, S. B7)

Der Schweizerische Akkreditierungsrat folgte dem Antrag der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und erteilte zwei Auflagen für Standards, die die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe als „grösstenteils erfüllt“ und die Akkreditierungsagentur als „teilweise erfüllt“ betrachtet hatte (AAQ, 2019b, S. 4 f.). Unklar bleiben in diesem Entscheidungsprozess einerseits die Rolle der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und das Gewicht ihrer Einschätzung. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit der Schweizerische Akkreditierungsrat die ungleichen Einschätzungen der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung aufgenommen und verarbeitet hatte.

Anhand dieses Beispiels lassen sich zwei Aspekte aufzeigen: Erstens kann eine Akkreditierungsagentur die Einschätzungen der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe übersteuern, weshalb sich zumindest in diesem Fall die Frage nach der Rolle der

Gutachterinnen- und Gutachtergruppe stellt. Zweitens manifestiert sich die auch in anderen Verfahren feststellbare Tendenz (vgl. dazu z.B. das nachfolgende Beispiel), eine Auflage für mehrere Standards zu formulieren. Dies könnte unter anderem auf eine fehlende Trennschärfe der Qualitätsstandards zurückzuführen sein. Ob und inwieweit dieses Vorgehen den Leitlinien widerspricht, müsste überprüft werden, weil darin vorgesehen ist, dass *eine* oder *mehrere* Auflagen auszusprechen seien, wenn ein Qualitätsstandard „teilweise“, bzw. „nicht erfüllt“ worden sei (AAQ, 2018b, S. 11). Darüber hinaus ist die beobachtbare Praxis, Auflagen zusammenzufassen, weder in der Akkreditierungsverordnung noch im Leitfaden der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung abgebildet.

Anhand des zweiten Beispiels, der institutionellen Akkreditierung der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur, soll weiterführend aufgezeigt werden, welche Aspekte bei der Beurteilung des Erfüllungsgrads zu unterschiedlichen Einschätzungen der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und des Schweizerischen Akkreditierungsrats beigetragen hatten und wie diese Differenzen behoben wurden.

Die Gutachterinnen und Gutachter wie auch die Akkreditierungsagentur hatten im Verfahren festgestellt, dass die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur insgesamt fünf Standards „vollständig“, sieben Standards „grösstenteils“ und sechs Standards „teilweise“ erfüllt habe. Von den sechs teilweise erfüllten Standards betrafen insgesamt vier Standards das Qualitätssicherungssystem, dessen Vorhandensein und Funktionieren eine zentrale Grundvoraussetzung für die institutionelle Akkreditierung darstellt (AAQ, 2018a, S. 3). Im Folgenden werden diejenigen Qualitätsstandards vertieft betrachtet, bei denen der Schweizerische Akkreditierungsrat die Argumentation der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung nicht nachvollziehen konnte und daher nicht bereit war, diese Standards als „teilweise erfüllt“ anstatt als „nicht erfüllt“ zu betrachten, weswegen er der Agentur den Antrag zur Überarbeitung zurückgab (AAQ, 2018a, S. A1 bis A7).

Mit Blick auf Standard 1.1 (Qualitätssicherungsstrategie) stellte die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe fest, dass es „keine *eigentliche* Qualitätsstrategie und kein *konsistentes*, strategisch aufgebautes Qualitätsmanagementsystem“ gebe und dass „explizit *inhaltliche* Qualitätsziele“ fehlen würden (AAQ, 2018a, S. C4, Hervorhebungen

im Original). Dennoch hatte die Gruppe einzelne Ansätze einer Qualitätsstrategie, eines Qualitätsmanagements und von Qualitätszielen erkennen können (AAQ, 2018a, S. C4). Sie war sich daher mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung einig, Standard 1.1 als „teilweise erfüllt“ zu betrachten. Ergänzend wurde die folgende Auflage formuliert:

Die HTW Chur muss eine Qualitätsstrategie mit inhaltlichen Qualitätszielen [sic] erarbeiten, die der Gesamtstrategie und den strategischen Zielen der Hochschule entsprechen. Sie hinterlegt Indikatoren, leitet zweckmässige Mechanismen zur Überprüfung ab und stellt die systematische Umsetzung sicher. (AAQ, 2018a, S. C4)

Bei Standard 1.2 (Integration des Qualitätssicherungssystems in die Hochschulstrategie), der ebenfalls als „teilweise erfüllt“ betrachtet wurde, verzichtete die Gruppe hingegen darauf, eine separate Auflage zu erteilen, und verwies auf die Auflage zu Standard 1.1 (AAQ, 2018a, S. C6). Mit Blick auf Qualitätsstandard 1.4 (Meta-Evaluation des Qualitätssicherungssystems) hatten die Gutachterinnen und Gutachter festgestellt, dass ein systematisches Vorgehen zur Meta-Evaluation weitgehend fehle. Einzelne Instrumente könnten jedoch als Teil einer Meta-Evaluation betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund wurde eine zweite Auflage formuliert:

Die HTW Chur muss eine Meta-Evaluation etablieren, die das Qualitätssicherungssystem und dessen Integration in Governance und Organisation in seiner Gesamtheit reflektiert und dessen Weiterentwicklung fördert. (AAQ, 2018a, S. C8)

Der Schweizerische Akkreditierungsrat wies den Akkreditierungsantrag wie bereits erwähnt zur Überarbeitung zurück. Er begründete seine Entscheidung damit, dass er die Schlussfolgerungen der Gutachterinnen und Gutachter, insbesondere zu Prüfbereich 1 (Qualitätssicherungsstrategie), nicht nachvollziehen könne. Unklar war erstens offenbar, warum der Standard zur Qualitätssicherungsstrategie nicht als „nicht erfüllt“ beurteilt worden war, weil bei der Hochschule für Technik und Wirtschaft gemäss dem Evaluationsbericht keine Qualitätssicherungsstrategie zu erkennen gewesen sei (AAQ, 2018a, S. A3). Zweites sei die Erfüllung von Standard 1.2 laut den Gutachterinnen und Gutachtern nicht einzuschätzen gewesen, da die strategischen Ziele der Hochschule nicht bekannt seien. Gleichzeitig sei aber eine Empfehlung formuliert worden, die die Hochschule dazu anhalte, den Standard zu erfüllen (AAQ, 2018a, S. A4). Anders

ausgedrückt bedeutet dies, dass die Einschätzung, dass der Standard hinsichtlich seiner Erfüllung nicht zu beurteilen sei, mit der Formulierung der Auflage wieder relativiert worden war. Offen blieb in der Begründung des Schweizerischen Akkreditierungsrats jedoch, ob er die Entscheidung der Gutachterinnen und Gutachter, bei diesem „teilweise“ erfüllten Qualitätsstandard keine Auflage zu formulieren, als nachvollziehbar erachtete. Diese Frage ist von Bedeutung, weil es den Leitlinien der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung widerspricht, bei einem „teilweise“ erfüllten Standard Auflagen zu formulieren (AAQ, 2018b, S. 11). Drittens habe die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe festgestellt, dass die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur über keine Meta-Evaluationen, weder für das Prozessmanagement noch für das gesamte Qualitätssicherungssystem, verfüge. In Anbetracht dessen schien es dem Schweizerischen Akkreditierungsrat unverständlich, warum Qualitätsstandard 1.4 mit „teilweise erfüllt“ beurteilt und eine Auflage formuliert worden war, die die Implementierung einer Meta-Evaluation vorsieht (AAQ, 2018a, S. A4).

In ihrem revidierten Akkreditierungsantrag verwies die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung auf die Ausführungen zur Anwendung der vierstufigen Bewertungsskala in ihrem Leitfaden. Darin wird festgehalten, dass ein Qualitätsstandard dann als „teilweise erfüllt“ gilt, wenn zwar Konzepte und Mechanismen (auch für Teilbereiche) bestehen, diese jedoch mangelhaft umgesetzt werden (AAQ, 2018b, S. 11). Vor diesem Hintergrund erachtete Akkreditierungsagentur ihren Antrag als stringent und kohärent formuliert und stellte einen in Bezug auf die Formulierung der Auflagen identisch lautenden Antrag auf Akkreditierung (AAQ, 2018a, S. A5). Der Schweizerische Akkreditierungsrat erkannte die Begründung der Agentur „trotz der Schwere der festgestellten Mängel“ (AAQ, 2018a, S. A5) schliesslich als nachvollziehbar an, nicht zuletzt auch aufgrund des konstruktiven Umgangs der Hochschule mit der Kritik (AAQ, 2018a, S. A5). Ergänzend zu den Auflagen stellte der Akkreditierungsrat jedoch weitere Bedingungen auf: Die Hochschule sollte der Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung nach zwölf Monaten einen Zwischenbericht zur Umsetzung der erteilten Auflagen einreichen. Ausserdem sollte die Auflagenüberprüfung von fünf Expertinnen und Experten durchgeführt werden und nicht wie von der Agentur vorgeschlagen von zwei (AAQ, 2018a, S. A6). Die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur wurde schliesslich akkreditiert (AAQ, 2018a, S. A6–A7).

An diesem Beispiel werden drei Aspekte deutlich: Erstens bestanden zwischen der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und dem Schweizerische Akkreditierungsrat Unklarheiten in Bezug darauf, unter welchen Voraussetzungen ein Qualitätsstandard als „teilweise erfüllt“ bzw. als „nicht erfüllt“ zu betrachten ist. Diese Unklarheit konnte mit Verweis auf den Leitfaden der Agentur offenbar beigelegt werden, wobei sich im Verfahrensbericht jedoch keine Hinweise auf einen Austausch über die Grundsatzfrage finden liessen, ob die Formulierungen im Leitfaden akkurat sind und unter welchen Umständen, das heisst mit welchen Mängeln im Qualitätssicherungssystem, eine Hochschule überhaupt akkreditiert werden kann.

Zweitens wurden die Definitionen zum Grad der Erfüllung von Qualitätsstandards im Leitfaden der Akkreditierungsagentur – der rechtlich nicht bindend ist – vom Schweizerische Akkreditierungsrat als Bezugsnorm anerkannt. In diesem Zusammenhang kann die Frage nach einem Präjudiz im Sinne eines „case law“ aufkommen, das in diesem Fall geschaffen wurde. Dies scheint insofern problematisch, da aus normativer Sicht dem Schweizerischen Hochschulrat die Kompetenz obliegt, Vorschriften zur institutionellen Akkreditierung zu erlassen (Art. 12 Abs. 3 lit. a Ziff. 2 HFKG). Die Klärung der Frage, wann ein Standard in welchem Umfang als erfüllt gilt, ist äusserst relevant, weil in diesem Kontext auch geregelt werden könnte, unter welchen Bedingungen Auflagen oder lediglich Empfehlungen erteilt werden und wann eine Hochschule *nicht* akkreditiert wird. Es kann daher von einem Regelungsbedarf auf der Ebene des Schweizerischen Hochschulrats ausgegangen werden. Mittels einer eindeutigen und verbindlichen Regelung könnte vermieden werden, dass Bezugsnormen geschaffen werden, die rechtlich nicht bindend sind. Ausserdem muss im Sinne der Gleichbehandlung der Hochschulen mitbedacht werden, dass auch andere Akkreditierungsagenturen zugelassen sind (SAR, 2019a) und deren Leitfäden oder Arbeitspraktiken möglicherweise von denjenigen der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung abweichen können.

Drittens lässt sich anhand des Beispiels der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur ebenso wie beim Beispiel der Pädagogischen Hochschule St. Gallen aufzeigen, dass die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung die von ihr selbst aufgestellten Kriterien nicht kohärent angewendet hatte. In ihrem Leitfaden hält die Agentur dazu Folgendes fest: „Wenn ein Qualitätsstandard nur teilweise, oder nicht erfüllt wird, muss die Gutachtergruppe eine oder mehrere Auflagen vorschlagen“ (AAQ,

2018b, S. 11). Im dargestellten Verfahren formulierte die Agentur, gestützt auf die Einschätzungen der Gutachterinnen und Gutachter zu Qualitätsstandard 1.2, entgegen ihrer eigenen Festlegung eine Empfehlung anstatt einer Auflage, obwohl der Standard als „teilweise erfüllt“ eingeschätzt worden war. Wenngleich das Vorgehen durch einen Verweis auf eine andere Auflage begründet wurde, scheint das Problematische an dieser Praxis zu sein, dass Inkohärenzen innerhalb eines Verfahrens, aber auch zwischen den einzelnen Verfahren entstehen können und zudem eine Abgrenzung zwischen der Erteilung von Auflagen und der Formulierung von Empfehlungen nicht trennscharf vorgenommen werden kann. Die Praxis, keine Auflagen zu erteilen, obwohl ein Standard als „teilweise erfüllt“ betrachtet wurde, und der anschliessende Verweis auf andere Qualitätsstandards, zu denen Auflagen gesprochen worden seien, lassen sich neben den dargelegten Fällen der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur und der Pädagogischen Hochschule St. Gallen auch in Akkreditierungsverfahren anderer Hochschulen feststellen (HWZ: Standard 2.4, AAQ, 2016; HfH: Standard 2.3, AAQ, 2017a). Des Weiteren konnte in einem Einzelfall festgestellt werden, dass bei einem Qualitätsstandard, der von der Gutachterinnen- und Gutachtergruppe und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung als „grösstensteils erfüllt“ deklariert worden war, eine Auflage formuliert wurde (PHBern: Standard 3.3, AAQ, 2017c).

Zusammenfassend stellt sich, wie bereits konstatiert, die Frage, ob die Regelungen der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e) hinreichend sind. Denn unter Berücksichtigung der aufgeführten Problematiken hat der Schweizerische Akkreditierungsrat entweder die Möglichkeit, die Hochschule gemäss Antrag zu akkreditieren, sie nicht zu akkreditieren oder den Antrag zur Überarbeitung an die Agentur zurückzuweisen. Letztgenanntes ist nur dann möglich, wenn der Antrag dem Rat als Entscheidungsgrundlage nicht ausreicht (SHR, 2015e, Art. 14 Abs. 4). Dass der Schweizerische Akkreditierungsrat im Fall der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur und der Pädagogischen Hochschulen St. Gallen den Anträgen der Agentur gefolgt ist und die Regelungen im Leitfaden hinsichtlich des Grads der Erfüllung von Qualitätsstandards anerkannt hat, ist auf den Ermessensspielraum zurückzuführen, den er bei den Entscheidungen hat, sofern übergeordnetes Recht keine anderen Bedingungen geltend macht. Bei der Auslotung des Ermessensspielraums könnten das fehlende Rekursrecht der Hochschulen und die politischen Folgen eine Rolle spielen,

wobei dies nur hypothetische Überlegungen sind, da die Mitglieder des Schweizerische Akkreditierungsrats aufgrund der Involvierung der Forschenden in einen laufenden Akkreditierungsprozess in der vorliegenden Studie nicht befragt werden konnten.

Des Weiteren liess sich bei der Analyse der Akkreditierungsberichte in Bezug auf die unterschiedliche Handhabung bei der Formulierung von Auflagen zu Standards, die als „teilweise erfüllt“ eingeschätzt worden waren, feststellen, dass die Qualitätsstandards inhaltliche Überschneidungen aufweisen und nicht hinreichend abgrenzbar sind, sodass ein Verweis auf eine andere Auflage offenbar genügt. Dies verweist darauf, dass auch Revisionsbedarf hinsichtlich der Formulierung von inhaltlich kohärenteren und distinkten Qualitätsstandards zu bestehen scheint.

8.2.3 Auflagen und Hochschul- bzw. Trägerautonomie

Wie bereits festgehalten wurde, bewegen sich die Akkreditierungsagentur und der Schweizerische Akkreditierungsrat in einem Spannungsfeld zwischen der Einforderung von minimalen Anforderungen, die in den Qualitätsstandards expliziert werden, und der Gewährleistung der Hochschul- und Trägerautonomie. Ob die Hochschul- bzw. die Trägerautonomie tangiert wird, kann erstens anhand der rechtlichen Grundlagen, das heisst anhand der gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten der Hochschulen und Träger, beurteilt werden, und zweitens liegt es im Ermessen der Hochschulen und ihrer Träger selbst, ob sie Auflagen als Eingriff in ihre Autonomie oder als konstruktiven Impuls für die Hochschulentwicklung betrachten (vgl. zu den Auflagen der Pädagogischen Hochschule Luzern Zutavern, 2019). Am Beispiel von zwei Hochschulen sollen nachfolgend die vom Schweizerischen Akkreditierungsrat gesprochenen Auflagen aus rechtlicher Sicht hinsichtlich einer möglichen Tangierung der Hochschul- und Trägerautonomie beleuchtet werden. Eine Analyse der durch die Auflagenerteilung ausgelösten innerorganisationalen Prozesse, ihrer Einordnung und ihrer Bewertung durch verschiedene Gruppen von Hochschulangehörigen muss hingegen weiterhin als Forschungsdesiderat betrachtet werden.

Die erste Hochschule aus dem Verbund der Zürcher Fachhochschule, die das Verfahren der institutionellen Akkreditierung absolviert hat, war die Hochschule für Wirtschaft Zürich, die sich in privater Trägerschaft (in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft) befindet und sich mehrheitlich durch Studiengebühren finanziert (AAQ, 2016, S. C1). Weil die Hochschule keine Subventionen durch den Bund und den Kanton Zürich erhält,

ist sie finanziell und organisatorisch unabhängig. Trotz ihrer Unabhängigkeit ist sie jedoch Teil des Zürcher Fachhochschulverbundes (ZFH, 2019) und unterliegt deshalb der Oberaufsicht des Kantonsrats und den Beschlüssen des Zürcher Fachhochschulrats (§ 3 Abs. 3 FaHG). Die vertraglich geregelte Eingliederung der Hochschule für Wirtschaft Zürich in den Verbund der Zürcher Fachhochschulen hatte es der Hochschule ermöglicht, „bis zur Inkraftsetzung des HFKG vom Bund anerkannte Studiengänge durchzuführen und entsprechende Diplome zu erteilen“ (AAQ, 2016, S. C1). Sie galt somit nach dem zur damaligen Zeit gültigen Fachhochschulgesetz als anerkannt und erfüllte daher die Voraussetzungen für die Zulassung zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung (SHR, 2015e, Art. 4 Abs. 2 lit. c). Wegen der Ausrichtung der Hochschule auf *einen* Fachbereich, namentlich denjenigen der Wirtschaft, beantragte sie die Akkreditierung als Fachhochschul*institut* nach Art. 29 Abs. 1 HFKG (AAQ, 2016, S. B1). Mit insgesamt vier Auflagen wurde die Hochschule im Jahr 2016 institutionell akkreditiert. Mit Blick auf die gesprochenen Auflagen sind insbesondere diejenigen zur Forschung und zur Personalentwicklung hervorzuheben, da hier zumindest teilweise die Zuständigkeiten des Verwaltungsrats und der Hochschulleitung tangiert wurden.

Die Auflage zur Forschung lautete folgendermassen:

Die HWZ muss ihre Forschungstätigkeit auf alle Bereiche, in denen sie Bachelorstudiengänge anbietet, erweitern, und sie muss Mechanismen und Anreize entwickeln, um die (internen wie externen) Dozierenden in die Forschungstätigkeit der Hochschule für Wirtschaft Zürich einzubeziehen. (AAQ, 2016, S. 4)

Der Verwaltungsrat der Hochschule für Wirtschaft Zürich legt als oberstes Gremium die strategische Ausrichtung von Lehre und Forschung der Hochschule fest. Ferner ist er für die finanzielle Führung der Hochschule verantwortlich. Der Schulrat genehmigt demgegenüber unter anderem die Studien- und Prüfungsordnungen, fungiert als Rekursstelle für Entscheide der Prüfungskommission und wählt die Mitglieder der Prüfungskommission. Die Hochschulleitung wiederum ist verantwortlich für die operative Umsetzung der strategischen Ziele und entscheidet über Personalfragen, die Beförderung der Dozierenden im Hauptdozierendenstatus und die konkrete Mittelzuteilung bei Forschungsprojekten (Zoran Milosavljevic, persönliche Kommunikation, 1. Februar 2020).

Die oben zitierte Auflage wurde gestützt auf Art. 5 HFKG formuliert, in dem die Einheit von Lehre und Forschung gefordert wird. Dadurch wurde eine Inkohärenz bezüglich der Kompetenzen des Verwaltungsrats und der Schulleitung hergestellt. Denn im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ressourcen hatte die Auflage unter anderem zur Folge, dass die Hochschule für Wirtschaft Zürich die personellen und damit auch die finanziellen Ressourcen um einen „substanziellen Beitrag“ (AAQ, 2019a, S. C6) aufstocken musste. Bei der Überprüfung der Auflagen zeigte sich, dass die zusätzlichen Gelder unter anderem für Anschubfinanzierungen von Forschungsprojekten und Pensenreduktionen in der Lehre zugunsten von Forschungstätigkeiten eingesetzt worden waren (AAQ, 2019a, S. C6). Ausserdem hatte die Hochschule in der Zwischenzeit das Forschungskonzept überarbeitet und die Forschungsstrategie angepasst (AAQ, 2019a, S. C4 f.). Um die internen und externen Dozierenden besser in die Forschungsaktivitäten einzubinden, wurde ein Anreizsystem (z.B. Förderung von wissenschaftlichen Publikationen, Karriereoptionen) geschaffen, das gleichzeitig auch positive Auswirkungen auf die Nachwuchsförderung haben soll. In Bezug auf das Personalrekrutierungsverfahren hatten die infolge der Auflage ergriffenen Massnahmen insofern Auswirkungen, als neuen Dozierenden beim Einstellungsverfahren fortan Vorzug gegeben wird, wenn sie Forschungstätigkeiten vorzuweisen haben.

Hauptdozierende werden nur noch dann eingestellt, wenn sie Forschungstätigkeiten nachweisen können (AAQ, 2019a, S. C5 f.).

Resümierend kann im Zusammenhang mit der Auflage zur Forschung festgestellt werden, dass der Verwaltungsrat und die Hochschulleitung – und zwar unabhängig davon, ob die Entwicklungen von der Hochschule als zweckmässig betrachtet wurden oder ihren Schwerpunktsetzungen widersprachen – aufgrund von externem Druck Anpassungen bei der finanziellen und auch bei der personellen Ressourcenausstattung vorgenommen wurden. Ausserdem wurde die Forschung strategisch neu ausgerichtet, die Nachwuchsförderung gestärkt, die Standards bezüglich der Qualifikation des Personals erhöht und dessen Aufgabenspektrum ausgedehnt. In Anbetracht dieser Massnahmen ist zu vermuten, dass an der Hochschule weitreichende Change-Prozesse lanciert wurden, die die Hochschule auch in den Folgejahren noch weiter beschäftigen dürften.

Die zweite Auflage, die näher erläutert werden soll, wurde vom Schweizerischen Akkreditierungsrat in ihrem Wortlaut gegenüber dem Antrag der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung nachträglich geändert. Die ursprüngliche Formulierung hatte wie folgt gelautet: „Die personellen Ressourcen müssen ausgebaut werden, um die soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten“ (AAQ, 2016, S. 2). Der Schweizerische Akkreditierungsrat argumentierte jedoch, dass durch die Auflage ausschliesslich der Ressourcenaufbau ins Zentrum gerückt werde. Andere Möglichkeiten wie Umstrukturierungs- oder kombinierte Massnahmen würden aufgrund der „präskriptiven“ (AAQ, 2016, S. 4) Formulierung hingegen ausgeblendet. Daher müsse die Auflage in ihrer Formulierung der Autonomie der Hochschule hinsichtlich der Erarbeitung eigener Lösungen für das Problem der knappen Ressourcen besser Rechnung tragen (AAQ, 2016, S. 4). Vor diesem Hintergrund formulierte der Akkreditierungsrat die Auflage mit folgendem Wortlaut: „Die personellen Ressourcen müssen so eingesetzt werden, dass die soziale Nachhaltigkeit gewährleistet ist“ (AAQ, 2016, S. 4). Laut dem Bericht der Akkreditierungsagentur zur Überprüfung der Auflagenerfüllung bestand die Herausforderung des Einsatzes personeller Ressourcen unter anderem im Ausbau der Forschung an der Hochschule für Wirtschaft Zürich (vgl. die zuvor thematisierte Auflage) bei gleichzeitiger Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit durch die Vermeidung von Überforderung der Mitarbeitenden. Dieser Herausforderung begegnete die Hochschule schliesslich mit einer Anpassung der

Unternehmensstruktur, einigen Pensenverschiebungen von der Lehre in die Forschung sowie der Implementierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements. Obwohl die beiden Gutachter, die die Auflagenüberprüfung durchführten, daraufhin festhielten, dass die Wirkungen des Change-Prozesses mit Blick auf die Gewährleistung der sozialen Nachhaltigkeit noch nicht abschliessend beurteilt werden konnten, galt die Auflage als erfüllt⁵⁰ (AAQ, 2019a, S. C7).

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Pädagogische Hochschule Luzern. Die Hochschule ist seit 2012 eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.⁵¹ Die Rahmenbedingungen der Hochschule und die Zusammenarbeitsformen zwischen Träger und Hochschule sind im kantonalen Gesetz der Pädagogischen Hochschule von 2013 (PH-Gesetz) festgeschrieben. Darin wird ausgeführt, dass dem Kantonsrat die Aufgabe zukomme, der Hochschule den politischen Leistungsauftrag zu erteilen und das Globalbudget zu beschliessen (§ 9 PH-Gesetz). Der so genannte Rat bildet das strategische Organ der Hochschule. Er erlässt bzw. beschliesst das Statut, das Leitbild und die Strategie der Hochschule. Ferner erlässt er Budgetvorgaben und legt das jährliche Hochschulbudget fest (§ 14 PH-Gesetz). Der Rektor bzw. die Rektorin wiederum hat unter anderem die Kompetenz inne, hochschulinterne Reglemente (z.B. Personal- und Weiterbildungsreglemente) und deren Ausführungsbestimmungen zu erlassen (PH Luzern, 2013, Art. 9).

Die Pädagogische Hochschule Luzern konnte 2016 in das Verfahren der institutionellen Akkreditierung eintreten (AAQ, 2017b, S. A1) und wurde mit insgesamt vier Auflagen akkreditiert. Eine davon soll nachfolgend mit Blick auf das Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung von Mindestanforderungen und der Hochschul- und Trägerautonomie genauer beleuchtet werden. Die Auflage lautet wie folgt:

Die PH Luzern vergrössert ihren Leistungsbereich Forschung und Entwicklung im Sinn der eigenen strategischen Ziele. (AAQ, 2017b, S. A5)

⁵⁰ An dieser Stelle ist unter Berücksichtigung der Ausführungen in Kapitel 8.2.1 darauf hinzuweisen, dass im Bericht zur Auflagenüberprüfung (AAQ, 2019a) nicht näher ausgeführt wurde, ob die Auflage „grösstenteils erfüllt“ oder „vollständig erfüllt“ worden sei. Dies wäre jedoch von Bedeutung, weil die Begründung der beiden Gutachter, es sei nicht möglich gewesen, den Grad der Erfüllung des Standards abschliessend einzuschätzen, schwer nachzuvollziehen wäre, wenn die Auflage als „vollständig erfüllt“ betrachtet worden wäre.

⁵¹ Bis 2012 war die Pädagogische Hochschule Luzern eine von drei Teilschulen der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (Regierungen der Hochschulkonkordatskantone, 2002; Regierungsrat des Kantons Schwyz, 2011).

Wie bei der Hochschule für Wirtschaft Zürich wurde gestützt auf Artikel 5 HFKG argumentiert, dass die Hochschule die Einheit von Forschung und Lehre sicherzustellen habe. Denn die Gutachterinnen- und Gutachtergruppe hatte festgestellt, dass an der Pädagogischen Hochschule Luzern nicht hinter allen Fächern, die unterrichtet werden, ein Forschungsinstitut stehe (AAQ, 2017b, S. C17). Kritisiert wurde von den Gutachterinnen und Gutachtern vor allem die Unterfinanzierung der Forschungsabteilung, deren Ressourcenanteil sich im Vergleich zum Gesamtbudget auf lediglich 6% belaufe. Daher scheine es aus der Sicht der Gutachterinnen und Gutachter eine grosse Herausforderung zu sein, eine langfristige Planung der Forschungsaktivitäten sicherzustellen und die nötige Forschungsinfrastruktur aufzubauen. Die Gruppe verwies deshalb auf die strategischen Ziele der Pädagogischen Hochschule Luzern, in denen vorgesehen ist, das Forschungsbudget auf 15 bis 20% des Gesamtbudgets der Hochschule zu vergrössern (AAQ, 2017b, S. C 18). Als mögliche Massnahmen wurden eine stärkere Drittmittelakquise und Stellenverschiebungen vorgeschlagen. Grundsätzlich regten die Gutachterinnen und Gutachter an, die Forschung bei den Mitarbeitenden und den Studierenden insgesamt breiter abzustützen, damit der Transfer von der Forschung in die Lehre verstärkt werden könne (AAQ, 2017b, S. C18).

Unter anderem als Reaktion auf diese Auflage wurde der Trägerbeitrag für die Pädagogische Hochschule Luzern auf Antrag des Rats aufgestockt. Eine Aufstockung des Trägerbeitrags war erstmals bereits im Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020 vorgesehen worden (Kantonsrat Luzern, 2019b, S. 3) und wurde auch im Aufgaben- und Finanzplan 2020–2024 festgeschrieben. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren drei Aspekte: Zum einen fiel der Vergleich der Pro-Kopf-Kosten pro Studentin bzw. Student ins Gewicht, bei dem festgestellt worden war, dass die Pädagogische Hochschule Luzern die kostengünstigste aller sechzehn Pädagogischen Hochschulen war. Zum anderen hatte die Finanzkontrolle des Kantons konstatiert, dass die Pädagogische Hochschule Luzern über keine ausreichende Grundfinanzierung verfüge; und schliesslich hatte sich nun auch die Auflage des Akkreditierungsverfahrens in Bezug auf die geringe finanzielle Ausstattung der Hochschule im Bereich „Forschung und Entwicklung“ konkret ausgewirkt (Hans-Rudolf Schärer, persönliche Kommunikation, 23. September 2019). Obwohl sich infolge der Auflage eine partielle Neuausrichtung bzw. Aufstockung der Ressourcen somit als unabdingbar erwiesen

hatte, lässt sich diesen drei Aspekten auch entnehmen, dass die Erhöhung des Trägerschaftsbeitrags nicht nur auf die Auflage allein zurückzuführen ist, sondern auch auf die generell herausfordernde und angespannte Finanzsituation, in der sich die Hochschule seit einiger Zeit befindet.⁵² Die Auflage kann in diesem Fall daher eher als zusätzlicher dynamisierender Faktor von externer Seite betrachtet werden.

Um die Auflage vollumfänglich erfüllen zu können, wurden an der Hochschule mehrere Massnahmen ergriffen. Erstens wurde der Leistungsbereich „Forschung und Entwicklung“ vergrössert, indem bestehende Forschungsbereiche ausgebaut (Hochschuldidaktik) und neue Forschungsbereiche geschaffen wurden (Institut für Berufsbildung). Im Zusammenhang mit diesem Ausbau wurden auch zahlreiche neue Stellen geschaffen. Zweitens wurde die „strukturelle Stärkung von Forschung und Entwicklung strategisch verankert“ (AAQ, 2020, S. C3). Drittens wurden – wie dies auch die Gutachterinnen und Gutachter vorgeschlagen hatten – Anstrengungen zur Intensivierung der Drittmittelakquise unternommen. Erste diesbezügliche Erfolge zeigten sich bei der Einwerbung von Mitteln für eine Stiftungsprofessur in Informatikdidaktik, die gemeinsam mit der Pädagogischen Hochschule Schwyz eingerichtet worden war. Viertens wurden Pensengelder in eine zielgerichtete Kommunikation über die Forschungsarbeit und die Forschungszusammenarbeit investiert. Fünftens wurde zur Verbesserung der Nachwuchsförderung von Masterstudierenden und Doktorierenden eine Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Heidelberg (Deutschland) eingegangen. Im Rahmen dieser Kooperation soll der Pädagogischen Hochschule Luzern die Beteiligung am länderübergreifenden Promotionskolleg ermöglicht werden. Das Promotionskolleg soll überdies von swissuniversities mit projektgebundenen Beiträgen unterstützt werden. Sechstens soll der eigene wissenschaftliche Nachwuchs stärker als bisher durch den hochschuleigenen Forschungsfonds gefördert werden. Siebtens fasste die Hochschulleitung den Beschluss, bei der Neuanstellung von Dozierenden das Forschungspotenzial der Bewerberinnen und Bewerber stärker zu gewichten. Achters sollen die Masterstudierenden besser in die Forschungsprojekte eingebunden werden. Zu diesem Zweck sollen mögliche Masterarbeiten an die jeweils aktuellen

⁵² Der Globalbeitrag an die Pädagogische Hochschule Luzern ist seit 2014 um fast die Hälfte, das heisst von CHF 8.1 Mio. auf CHF 4.4 Mio. (2019), zurückgegangen (Kantonsrat Luzern, 2019a, S. 1).

Forschungsprojekte geknüpft und intern ausgeschrieben werden. Als neunte und letzte Massnahme zur Erfüllung der Auflage sollen die Kennzahlen auf die geplante Stärkung des Leistungsbereichs „Forschung und Entwicklung“ ausgerichtet werden, um den Umsetzungserfolg entsprechend sichtbar zu machen (AAQ, 2020, S. C3–4).

In einer rekapitulierenden Betrachtung des Prozesses und der damit einhergehend eingeleiteten Massnahmen lässt sich festhalten, dass die Auflage in Bezug auf den Ausbau des Leistungsbereichs „Forschung und Entwicklung“ zu Handlungen sowohl aufseiten des Rats (Finanzierung) als auch auf der Ebene des Rektors bzw. der Hochschulleitung und ihrer jeweiligen Zuständigkeiten (Finanzierung, Personalmanagement) geführt hat. Die Anpassung des Globalbeitrags des Trägers auf Antrag des Rats ist jedoch wie bereits konstatiert nicht in erster Linie auf die gesprochene Auflage zurückzuführen, sondern steht auch in einem Zusammenhang mit der kantonalen Finanzlage. Die Erhöhung des Globalbudgets leistet unter anderem einen Beitrag dazu, dass die Pädagogische Hochschule Luzern ihre selbst gesteckten Forschungsziele erreichen kann. Auch die eingeleiteten innerorganisationalen Prozesse in den Bereichen „Personalentwicklung“ und „Nachwuchsförderung“ können den geforderten Ausbau der Forschung begünstigen und in der Hochschule als Organisation zu wegweisenden Change-Prozessen beitragen.

Mit Blick auf die Beispiele der Hochschule für Wirtschaft Zürich und der Pädagogischen Hochschulen Luzern wird neben dem aufgezeigten Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung von Mindestanforderungen für Hochschulen auf der einen Seite und der Tangierung von Zuständigkeiten der Träger und der Hochschulen auf der anderen Seite ein zweites Spannungsfeld deutlich. Die Hochschulen und ihre Träger müssen abwägen, ob sie die Auflagen und die damit verbundenen Folgen für die Finanzierung und die innerorganisatorische Entwicklung akzeptieren oder ob sie eine Nichtakkreditierung riskieren wollen. Die Konsequenzen wären im Fall einer Nichtakkreditierung jedoch ungleich höher und zugleich existenzbedrohend, da die Hochschulen neben dem Bezeichnungsrecht und dem Anspruch auf Bundesgelder auch den Status als Institution des Tertiär-A-Bereichs verlieren würden.

8.2.4 Beurteilungsgegenstand

In Anbetracht der zuvor in Kapitel 8.2.3 aufgeführten Sachlage scheint derzeit ungeklärt zu sein, ob die konkreten Ausprägungen, der exakte Umfang oder die genaue Höhe der

von den Hochschulen nachzuweisenden Merkmale, die in den Qualitätsstandards im Sinne von Mindestanforderungen formuliert wurden, ebenfalls Gegenstand des Verfahrens sein sollen. Diese Frage bezieht sich auf die objektive oder zumindest intersubjektiv nachvollziehbare Beurteilung der festgestellten Qualität und somit auf einen Aspekt, der gegenwärtig noch über den offiziellen Gegenstandsbereich der institutionellen Akkreditierung hinausgeht. Konkret zu denken wäre diesbezüglich beispielsweise an quantifizierbare Kriterien wie die Höhe der Grundfinanzierung in der Forschung (z.B. 30%) oder einen bestimmten Anteil an Studierenden oder Dozierenden, die an einem Mobilitätsprogramm teilnehmen (z.B. 20%). Obschon solche konkreten Bestimmungen formal nicht bestehen, ist bei einigen der bereits gesprochenen Auflagen und Empfehlungen gleichwohl die Frage zu stellen, ob solche „impliziten Normen“ (Salzmann, 2019) nicht trotzdem eine Rolle spielten. Dies betrifft vor allem diejenigen Auflagen und Empfehlungen, in denen ein „Mehr“ an etwas gefordert wird. In Tabelle 4 werden Beispiele für Auflagen aufgeführt, in denen indirekt ein quantitativer Mangel zum Ausdruck kommt.

Tabelle 4: Überblick über Auflagen mit uneindeutigem Beurteilungsgegenstand (Quelle: AAQ, 2016, 2017b, 2017c)

Hochschule	Wortlaut Auflagen
HWZ	<p>4.1 Die personellen Ressourcen müssen ausgebaut werden, um die soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten.</p> <p>Vom Schweizerischen Akkreditierungsrat geänderter Wortlaut: 4.1 Die personellen Ressourcen müssen so eingesetzt werden, dass die soziale Nachhaltigkeit gewährleistet ist.</p>
PH Luzern	<p>3.1 Die PH Luzern vergrössert ihren Leistungsbereich Forschung und Entwicklung im Sinn der eigenen strategischen Ziele.</p>
PHBern	<p>3.3 Die PHBern schafft Anreize, um die Mobilität der Studierenden und Dozierenden zu erhöhen.</p> <p>Vom Schweizerischen Akkreditierungsrat geänderter Wortlaut: 3.3 Die PHBern ergänzt ihr Qualitätssicherungssystem mit einem Prozess oder mit Prozessen, die es ihr erlauben, Qualitätsziele für die Mobilität der Studierenden und der Dozierenden festzulegen und umzusetzen.</p>

Die von den Gutachterinnen und Gutachtern formulierten Auflagen scheinen davon auszugehen, dass in den genannten Bereichen „zu wenig“ von etwas zur Verfügung steht. Solche Beurteilungen beruhen auf vorgefassten Vorstellungen darüber, wie viel es von etwas braucht, damit es in ausreichendem Ausmass gegeben ist. Bei der Einschätzung dieses Ausmasses könnten neben bestimmten Vorannahmen zur adäquaten finanziellen und personellen Ausstattung in gewissen Tätigkeitsfeldern bzw. zur Teilhabe an bestimmten Programmen gegebenenfalls auch die Erfahrungen an der eigenen Hochschule als Massstab herangezogen werden, die die Gutachterinnen und Gutachter mitbringen.

Die Beispiele in Tabelle 4 zeigen, dass der Schweizerische Akkreditierungsrat in zwei Fällen (Hochschule für Wirtschaft Zürich und Pädagogische Hochschule Bern) die Formulierung der Auflagen dahingehend geändert hat, dass sie sich konkret auf das Qualitätssicherungssystem beziehen. Während die Änderung im Fall der Hochschule für Wirtschaft Zürich mit der Zuständigkeit der Hochschule für den Einsatz der personellen Ressourcen und für die Erreichung der angestrebten Mobilitätsquoten begründet wurde, blieb der Grund im Fall der Pädagogischen Hochschule Bern offen. Womöglich folgte der Schweizerische Akkreditierungsrat den Darlegungen der Pädagogischen Hochschule Bern, die in ihrer Stellungnahme darauf verwiesen hatte, dass die Erhöhung der Mobilität von der Hochschule nicht direkt beeinflussbar sei, sondern von der jeweiligen Lebenssituation und der Eigenmotivation der Studierenden und Dozierenden abhängt (AAQ, 2017c, S. D2).

Wie bereits angedeutet beziehen sich nicht nur die Auflagen, sondern auch und insbesondere die Empfehlungen der Gutachterinnen und Gutachter häufig auf die Ausprägung, den Umfang oder die Höhe des beurteilten Merkmals und nicht auf das Qualitätssicherungssystem an sich. Tabelle 5 stellt eine exemplarische Auswahl von Empfehlungen im Überblick zusammen.

Tabelle 5: Überblick über Empfehlungen mit uneindeutigem Beurteilungsgegenstand (Quelle: AAQ, 2016, 2017a, 2017b, 2017d)

Hochschule	Wortlaut Empfehlungen
HWZ	<p>3.1 Die Gutachterinnen und Gutachter empfehlen, das Verhältnis von Personen mit sehr kleinen Lehrdeputaten zu den Mitarbeitenden mit Festanstellung zu überdenken. Gerade in den Grundlagenfächern könnte es sinnvoll sein, Dozierende mit grösseren Lehrpensen auszustatten.</p> <p>3.3 Die Gutachterinnen und Gutachter regen an, für die Anrechnung der Berufspraxis von 15 ECTS drei Reflexionsarbeiten über das Studium verteilt einzufordern anstelle nur einer einzigen.</p> <p>Die Gutachterinnen und Gutachter regen an, die inhaltliche Struktur der Reflexionsarbeiten zu überdenken.</p>
HfH	<p>3.1 Die Gutachterinnen und Gutachter empfehlen der HfH der Problematik der Bündelung der Forschung in <i>einem</i> Departement bei einer allfälligen Umstrukturierung Rechnung zu tragen und nach Möglichkeiten zu suchen, dass die Verschränkung von Lehre und Forschung auch personell verstärkt wird.</p> <p>3.3 Die Gutachterinnen und Gutachter empfehlen der HfH, die Vernetzung durch Kooperationen weiter zu fördern. Dabei sollten auch Kooperationen innerhalb der Schweiz über die Sprachgrenzen hinaus geprüft werden.</p>
PH Luzern	<p>3.1 Die Gutachtergruppe empfiehlt, Möglichkeiten zu prüfen, die frei zu wählenden Studienanteile in den Fächern zu erhöhen.</p> <p>3.3 Gutachtergruppe empfiehlt, das Verhältnis von Teaching-Load und Workload zu überprüfen und gegebenenfalls die Anteile des studentischen Selbststudiums durch Selbstlerneinheiten zu erhöhen, nicht aber die schon hohe Zahl der Leistungsnachweise.</p>
BFH	<p>2.5 Die Gutachterinnen und Gutachter empfehlen der BFH, die Anstrengungen im Bereich Chancengleichheit / tatsächliche Gleichstellung zu verstärken.</p>

Die in Tabelle 5 aufgeführten Beispiele könnten sich so deuten lassen, dass die Gutachterinnen und Gutachter bei der Formulierung der Empfehlungen von gewissen implizit bleibenden Annahmen ausgegangen waren, anhand deren festgemacht wurde, wie gross die durchschnittlichen Lehpensen zu sein haben, wie viele Leistungsnachweise für die Berufspraxis genügen, wie stark die personelle Verschränkung zwischen Lehre und Forschung sein sollte, in welchem Umfang eine Hochschule kooperieren sollte, wie viel in den Bereichen von Chancengleichheit und Gleichstellung zu unternehmen ist, wie hoch die Quote der Wahlpflichtmodule sein sollte und wie ein optimales Verhältnis zwischen Teaching-Load und Selbststudium

auszusehen hat. Da diesbezüglich, wie bereits festgehalten, bislang keine normativ verbindlichen Massstäbe bestimmt wurden und daher nicht transparent nachvollziehbar ist, auf der Grundlage welcher als adäquat oder ausreichend erachteten quantitativen Ausprägungen solche Bewertungen beruhen, ist diese Praxis derzeit als problematisch zu betrachten.

Dieses Phänomen der Fokussierung der Gutachterinnen und Gutachter auf Aspekte, die über den Beurteilungsgegenstand hinausgehen, könnte unter anderem mit der doppelt gelagerten Zweckgebundenheit des Verfahrens zusammenhängen, da die institutionelle Akkreditierung einerseits ein „Kontrollinstrument“ darstellt, das durch die Erteilung von Empfehlungen gleichzeitig zu einem „Entwicklungsinstrument“ wird, das auch auf der semantischen Ebene in die Zukunft verweist („ausbauen“, „verstärken“, „erhöhen“ „weiter fördern“). Diese zweifache Funktion könnte dazu führen, dass der Wechsel zwischen der Rolle von Kontrolleurinnen und Kontrolleuren und der Rolle von Peer-Feedback-Gebenden den Gutachterinnen und Gutachtern wie auch der Akkreditierungsagentur nicht immer gelingt.

Die Frage des Beurteilungsgegenstands dürfte spätestens bei den Reakkreditierungen stärker ins Zentrum rücken, weil insbesondere die Rolle der Empfehlungen aus dem ersten Akkreditierungsverfahren in der Reakkreditierung derzeit ungewiss ist.⁵³ Begründen lässt sich diese noch ungeklärte Situation zum einen dadurch, dass bisher lediglich festgelegt wurde, in welchem Zeitraum die Auflagen zu erfüllen sind (in der Regel ein bis zwei Jahre nach der Erstakkreditierung), und zum anderen dadurch, dass noch keine Reakkreditierungen stattgefunden haben, weshalb das Gewicht, das den Empfehlungen beim zweiten Verfahren beigemessen wird, noch nicht abgeschätzt werden kann.

⁵³ Die Rolle der Auflagen ist hingegen eindeutig bestimmt. Diese müssen in der durch den Schweizerischen Akkreditierungsrat angegebenen Frist erfüllt werden. Die Überprüfungsmodalitäten werden ebenfalls vom Schweizerischen Akkreditierungsrat festgelegt (vgl. Kap. 8.2.1).

8.2.5 Interventionsversuche auf der Ebene der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities

Angeichts der in den Kapiteln 8.2.2 bis 8.2.4 dargelegten Probleme unternahm die Kommission „Qualitätsentwicklung“ der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities einen entsprechenden Vorstoss.⁵⁴ Gestützt auf ihr Mandat und auf die Protokolle der Kommissionssitzungen im Dezember 2016 und Mai 2017 erstellte die Kommission „Qualitätsentwicklung“ ein Diskussionspapier zu Händen des Vorstands der Kammer Pädagogische Hochschulen, in dem die Bedeutung der Akkreditierungsverfahren beleuchtet wurde und erste Erfahrungen mit dem neuen Verfahren ausgewertet wurden. Darüber hinaus warf die Kommission die folgenden Fragen auf, die der Weiterentwicklung des Akkreditierungsverfahrens als mögliche Grundlage dienen sollten (swissuniversities, 2018a, S. 3):

- Welches Organ stellt auf welche Art und Weise die Qualitätssicherung des Verfahrens der institutionellen Akkreditierung sicher?
- Wie wird die Tatsache eingeschätzt, dass alle Hochschulen bisher Auflagen erhalten haben? Was bedeuten die Auflagen für die öffentliche Wahrnehmung der Hochschulen und für die interne Hochschulentwicklung?
- Wie können die Agenturen sicherstellen, dass die Gutachter/-innen über alle Akkreditierungen hinweg eine reliable Unterscheidung, z.B. mittels Kriterienkatalog, zwischen Auflagen und Empfehlungen insbesondere hinsichtlich ihrer Detailtiefe vornehmen können? Wie wird über die Hochschulen konsistent unterschieden, welcher Sachverhalt eine Auflage oder eine Empfehlung wert ist?
- Inwieweit kann sichergestellt werden, dass die Auflagen die Hochschulautonomie der Träger(kantone) nicht einschränken (vgl. 2. Auflage Hochschule für Wirtschaft Zürich)?
- Inwieweit können die Akkreditierungsagenturen sicherstellen, dass die Gutachter/-innen das Qualitätssicherungssystem beurteilen und durch die Erteilung von Auflagen keine impliziten Standards setzen (vgl. 3. Auflage Pädagogischen Hochschulen Bern)?
- Wie wird sichergestellt, dass mit der steigenden Anzahl Auflagen keine allgemeingültigen Auflagen ausgesprochen werden, die für alle Hochschulen des gleichen Typs gelten, sondern sich diese ausschliesslich auf die zu akkreditierende Hochschule beziehen?

Die Überlegungen der Kommission „Qualitätsentwicklung“ bezogen sich auf die Ergebnisse der ersten vier institutionellen Akkreditierungen, das heisst konkret auf die

⁵⁴ Aus Transparenzgründen muss diesbezüglich offengelegt werden, dass dieser Vorstoss unter der Federführung der Autorin der vorliegenden Arbeit erfolgte. Die Autorin nahm bei der Erstellung der nachfolgend dargelegten Analysen als Projektleiterin einer Hochschule, die sich zu jenem Zeitpunkt selbst im Verfahren der institutionellen Akkreditierung befand, und als Mitglied des Vorstands der Kommission „Qualitätsentwicklung“ der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities somit eine Doppelrolle ein. Diese Involviertheit als aktiv handelnde Akteurin gilt es fortan zu beachten.

Verfahren der Hochschule für Wirtschaft Zürich, der Hochschule für Heilpädagogik, der Berner Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule Bern.

Nach der Beratung des Erkenntnisberichts der Kommission gelangte der Vorstand der Kammer Pädagogische Hochschulen zum Schluss, dass zum betreffenden Zeitpunkt noch zu wenige Erfahrungen vorlägen, um gegenüber dem Schweizerischen Akkreditierungsrat oder der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung aktiv zu werden. Von Interventionen jeglicher Art sollte deshalb abgesehen werden (swissuniversities, 2018d, S. 13). In der Diskussion des Ergebnisberichts kam jedoch der Vorschlag auf, die betreffenden Hochschulen sowie die Präsidentin der Kommission „Qualitätsentwicklung“ für ein Hearing einzuladen, an dem erste Erfahrungen zum Akkreditierungsverfahren auf der Ebene der Rektorinnen und Rektoren ausgetauscht werden sollten. Die Anregung eines Rektors, die *Akkreditierung als Steuerungsinstrument* zu diskutieren und zu analysieren, blieb dabei offenbar unberücksichtigt (swissuniversities, 2018k, S. 18). Stattdessen wurde die Kommission beauftragt, die Entwicklungen weiterzuverfolgen und 2019 einen aktualisierten Bericht vorzulegen (swissuniversities, 2018d, S. 13).

Diese Ausführungen zum ersten Interventionsversuch hinsichtlich des Verfahrens der institutionellen Akkreditierung zeigen auf, dass Unklarheiten darüber zu bestehen schienen, welches Organ im Sinne einer „Meta-Qualitätssicherung“ die Qualitätssicherung des Akkreditierungsverfahrens sicherzustellen habe (swissuniversities, 2018a, S. 3), da den vorliegenden Dokumenten zufolge davon ausgegangen wurde, dass swissuniversities gegenüber dem Schweizerische Akkreditierungsrat oder der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung aktiv werden müsse. Gemäss der Regelung im HFKG ist grundsätzlich der Schweizerische Hochschulrat dasjenige Organ, das die Oberaufsicht ausübt (Art. 12 Abs. 3 lit. h HFKG; Scruzzi, 2019). Diese Funktion bezieht sich jedoch lediglich auf die Wahl der Mitglieder des Akkreditierungsrats, den Erlass des Organisationsreglements sowie die Verabschiedung von Budget und Jahresrechnung (Art. 21 Abs. 2, Abs. 5, Abs. 8 HFKG). Das heisst, dass auch der Schweizerische Hochschulrat beim Verfahren der institutionellen Akkreditierung auf formaler Grundlage die Aufgabe der Prozessaufsicht nicht zu übernehmen hat.

8.2.6 Verfahrensoptimierung institutionelle Akkreditierung und Studiengangakkreditierung EDK

Das Verfahren der institutionellen Akkreditierung nach HFKG und das Verfahren der Studienganganerkennung der EDK, dem sich Pädagogische Hochschulen ebenfalls zu unterziehen haben, sind grundsätzlich verschiedene Verfahren. Während bei der institutionellen Akkreditierung das Qualitätssicherungssystem der gesamten Hochschule und die Erfüllung der achtzehn Qualitätsstandards im Zentrum stehen (vgl. auch Kap. 8.2.1, SHR, 2015e), wird mit der Studiengangakkreditierung gemäss den EDK-Anerkennungsreglementen – ähnlich wie in den Studiengängen der „geregelten Berufe“ (z.B. Medizin) – bezweckt, die Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit der Studiengänge und damit zusammenhängend die Einheitlichkeit der Zulassungsbedingungen zu gewährleisten. Aus inhaltlicher Sicht richtet sich die Studienganganerkennung auf die Ziele und die Struktur der Ausbildung, die Prüfung der Einhaltung der Zulassungsbedingungen, den Studienumfang, die berufspraktische Ausbildung, die Anrechnung von Bildungsleistungen, die Ausbildung von Dozierenden und Praxislehrpersonen sowie die Prüfungsverfahren an Pädagogischen Hochschulen aus (EDK, 2015a, S. 2). Trotz der Verschiedenheit der beiden Verfahren weisen diese jedoch auch gemeinsame Prüfbereiche auf. Dazu gehören unter anderem die Qualifikation der Dozierenden sowie die Verknüpfung von Forschung und Lehre bzw. von Theorie und Praxis (EDK, 2018b, S. 17, 20; SHR, 2015e, Anhang 1, Qualitätsstandard 3.1 und Qualitätsstandard 4.2).

Im Zusammenhang mit der Revision der EDK-Anerkennungsreglemente, die unter anderem aufgrund der Bestimmungen im HFKG zu den Zulassungsbedingungen und zur institutionellen Akkreditierung nötig geworden war, mussten die Inhalte (EDK, 2018f, S. 2) und die Verfahren aufeinander abgestimmt werden. Bereits in der Vorbereitung der Revision der Anerkennungsreglemente hielt die EDK fest, dass das Ergebnis der institutionellen Akkreditierung, „soweit sinnvoll und möglich“ (swissuniversities, 2016a, S. 1) in das Verfahren der Studienganganerkennung einfließen solle und umgekehrt die Ergebnisse aus der Studienganganerkennung bei der institutionellen Akkreditierung berücksichtigt werden könnten (EDK, 2016a, S. 51; swissuniversities, 2016a). Im Hearing zur Revision der Anerkennungsreglemente äusserte swissuniversities den Wunsch, die Prozesse so aufeinander abzustimmen, dass keine Doppelspurigkeiten entstehen und sich Synergien bei der Bereitstellung und der Nutzung von Dokumenten

ergeben. Zu diesem Zweck schlug swissuniversities (2016b, S. 6) vor, genaue Leitlinien zu entwickeln, in denen die für den Nachweis der Qualifikation der Dozierenden und der Verknüpfung von Forschung und Lehre bzw. von Theorie und Praxis erforderlichen Dokumente explizit aufgeführt werden.

In der Vernehmlassung zu den Anerkennungsreglementen meldeten sich zahlreiche Pädagogische Hochschulen hinsichtlich einer Klärung und einer Deregulierung der Prozesse zu Wort (PH Schwyz, 2018; PH St. Gallen, 2018; PH Zürich, 2018). Es wurde gefordert, die in beiden Verfahren einzureichenden Dokumente eindeutig zu benennen. Des Weiteren war die Dauer der Anrechenbarkeit von Ergebnissen aus der institutionellen Akkreditierung ein Thema, zu dem unterschiedliche Meinungen vorlagen. Zahlreiche Hochschulen sprachen sich dafür aus, dass die Ergebnisse der institutionellen Akkreditierung nicht wie vorgeschlagen drei Jahre berücksichtigt werden sollten, sondern dass es möglich sein solle, sie zeitlich unbegrenzt geltend zu machen (EDK, 2018e, S. 23).

Das revidierte Anerkennungsreglement, das 2019 verabschiedet wurde und 2020 in Kraft trat, sieht vor, dass die institutionelle Akkreditierung als Voraussetzung für die Studiengangakkreditierung gelten soll (EDK, 2019b, Art. 3 lit. c). Dies scheint insofern sinnvoll zu sein, als sich das Verfahren der institutionellen Akkreditierung auf die Hochschulen als Ganzes bezieht und diese nach der erfolgreichen Absolvierung des Verfahrens das Bezeichnungsrecht als Pädagogische Hochschule, Fachhochschule oder Universität (d.h. als Institution, an der Lehrpersonen ausgebildet werden) zugesprochen erhalten. Studiengänge für geregelte Berufe können somit nur an einer nach Bundesrecht akkreditierten Hochschule angeboten werden (EDK, 2018b, S. 2).

In der Revision nicht aufgenommen wurde die Forderung, dass die Ergebnisse aus der institutionellen Akkreditierung sieben Jahre lang anrechenbar bleiben sollten (PH Luzern, 2018). Die EDK richtete sich bei ihrer Entscheidung an den Bestimmungen der Akkreditierungsverordnung aus (SHR, 2015e, Art. 9 Abs. 3), in der für Ergebnisse externer Qualitätsprüfungen ebenfalls eine Anrechnungsdauer von drei Jahren vorgesehen ist (EDK, 2019b, Art. 23 Abs. 5). Die von den Pädagogischen Hochschulen geforderte Prozessoptimierung zwischen den Verfahren bzw. deren Deregulierung wurde weder im Ergebnisbericht (EDK, 2018e) thematisiert, noch wurde im Anerkennungsreglement darauf Bezug genommen. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob

diese Forderung in der Anleitung zum Anerkennungsgesuch oder in neu zu erstellenden Richtlinien der Anerkennungskommission aufgenommen werden wird.

8.2.7 Fazit

Die Zielerreichung der institutionellen Akkreditierung kann insgesamt als positiv bewertet werden (vgl. auch Salzmann, 2019; Schärer, 2019; Zutavern, 2019), weil damit eine gewisse Standardisierung erfolgt ist und Massstäbe unter anderem in den Bereichen der Mitwirkung, Internationalität, Forschung und Nachwuchsförderung gesetzt wurden. Auch scheint das Bewusstsein in der Öffentlichkeit und der Politik dafür gestiegen zu sein, dass nun auch Pädagogische Hochschulen Teil des Hochschulraums Schweiz sind und die genannten Anforderungen auch für sie gelten (Zutavern, 2019). Zudem hat sich gezeigt, dass die bisher gesprochenen Auflagen nicht per se negativ und als zusätzliche Belastung oder gar „Schikane“ zu interpretieren sind, sondern die Hochschulen im Sinne von Entwicklungsimpulsen durchaus auch in der Erreichung ihrer Ziele und in der Optimierung ihrer Strukturen und Abläufe unterstützen können.

Trotz dieser generell positiven Gesamteinschätzung deuten die Analysen der bisher erfolgten Akkreditierungsverfahren auf mehrere Spannungsfelder hin, in denen sich die beteiligten Akteurinnen und Akteure, konkret der Schweizerische Akkreditierungsrat, die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung, die Träger und die Hochschulen, befinden. Zusammengefasst präsentieren sich die Spannungen folgendermassen und auf den folgenden Ebenen:

- Durchsetzung von Mindestanforderungen (Ebene Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und Ebene Schweizerischer Akkreditierungsrat) vs. Tangierung der Hochschul- und Trägerautonomie (Ebene Hochschulen und Ebene Träger);
- Umsetzung der Auflagen vs. Nichtumsetzung (Ebene Hochschulen und Ebene Träger);
- Interventionsanstoss via den Schweizerischen Hochschulrat (Ebene swissuniversities und Ebene Schweizerischer Hochschulrat) gegenüber der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und dem Schweizerischen Akkreditierungsrat vs. Abhängigkeit von den Einschätzungen der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und des

Schweizerischen Akkreditierungsrats (Ebene Rektorinnen und Rektoren in swissuniversities);

Diese Spannungsfelder könnten sich verringern lassen, indem Verfahrensprozesse (Reliabilität und Validität innerhalb und zwischen Verfahren) optimiert (u.a. Schärer, 2019) und normative Grundlagen wie das HFKG und die Akkreditierungsverordnung hinsichtlich Oberaufsicht, Beurteilungskriterien und Beurteilungsgegenstand (Qualitätssicherungssystem, Mindestanforderungen, Prozesse, Ausprägungen) präzisiert würden. Um die in diesem Zusammenhang bisher feststellbaren und im Vorhergehenden dargelegten Tendenzen verifizieren bzw. falsifizieren zu können, wäre allerdings eine umfassende Analyse sämtlicher Akkreditierungsverfahren am Ende der ersten Akkreditierungsperiode im Jahr 2022 erforderlich.

8.3 Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung auf der Ebene der Schweizerischen Hochschulkonferenz

Die Schweizerische Hochschulkonferenz mit ihren beiden Versammlungsformen der Plenarversammlung und des Schweizerischen Hochschulrats stellt, wie in Kapitel 7.3 ausgeführt, das höchste hochschulpolitische Organ dar. Die Hauptaufgabe der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren bzw. Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren und der Bundesvertreterinnen und Bundesvertreter in diesen Gremien besteht darin, den schweizerischen Hochschulraum zu koordinieren. Dies verlangt neben fachlicher Expertise auch ein bestimmtes Rollenverständnis und damit einhergehend das Auftreten als aktive Akteurin bzw. als aktiver Akteur. Diese Aspekte beziehen sich nicht nur auf die kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte, sondern auch auf die Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Hochschulämter und der EDK, die ebenfalls in der Fachkonferenz des Hochschulrats Einsitz haben und unter der Federführung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation die Geschäfte mit aufbereiten und vorberaten (SHK, 2015b, Art. 26 Abs. 1).

Im Folgenden werden die wichtigsten Themenfelder dargelegt, die in den ersten vier Jahren des Bestehens der Konferenz, das heisst im Zeitraum zwischen 2015 und 2018, in den jeweiligen Gremien besprochen und verabschiedet wurden. Die Auswahl der Traktanden umfasst neben Themen, die sich bei der systematischen Dokumentenanalyse der Protokolle und der Sitzungsunterlagen als besonders aufschlussreich erwiesen hatten, auch Themen, die von der interviewten Expertin und

den vier interviewten Experten als besonders relevant hervorgehoben worden waren. Berücksichtigt wurden dabei nur *diskutierte* Themenfelder; Mitteilungen oder die sogenannten „A-Geschäfte“⁵⁵ (Geschäfte ohne Beratung, lediglich Verabschiedung) wurden hingegen nicht einbezogen. Die Analyse der Themenfelder erfolgte unter anderem mit Blick auf eine Frage, die in den Interviews von zwei Experten aufgeworfen worden war und aus deren Sicht noch unbeantwortet ist, nämlich die Frage, ob sich die Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz – und zwar insbesondere die Kantone – in ihrer Rolle als *aktive* Gestalterinnen und Gestalter des Hochschulraums mit *koordinierenden* Aufgaben bereits gefunden hätten (Ambühl, 2019; Schärer, 2019).

8.3.1 Akkreditierung

Gemäss Art. 12 HFKG hat der Schweizerische Hochschulrat die Kompetenz, die Akkreditierungsrichtlinien bzw. die Akkreditierungsverordnung zu verabschieden. Im Zuge der erstmaligen Verabschiedung dieser normativen Grundlagen waren mehrere Themen diskutiert worden, die weitere oder detailliertere Regelungen nach sich ziehen sollten. Zuerst wurde die Forderung nach einem *vereinfachten* Akkreditierungsvernehmlassungsverfahren für diejenigen Hochschulen bzw. Institutionen des Hochschulbereichs, die das Verfahren der institutionellen Akkreditierung ohne Auflagen durchlaufen haben, in den Raum gestellt (SAR, 2015; SHK, 2015a). Das dem politischen Willen entsprechende vereinfachte Verfahren, das bereits im Vernehmlassungsverfahren des HFKG gefordert worden war (vgl. Kap. 7.2.2), sollte in den Akkreditierungsrichtlinien verankert werden (SHR, 2015c, S. 10). Die Idee einer Vereinfachung des Verfahrens wurde zwar weder vom Präsidenten des Schweizerische Akkreditierungsrats noch von den Mitgliedern des Schweizerischen Hochschulrats grundsätzlich infrage gestellt, es bestand jedoch Uneinigkeit über den richtigen Zeitpunkt für die definitive Verankerung in den Akkreditierungsrichtlinien. Während sich ein Teil der Kantone dafür einsetzte, dass das verkürzte Verfahren sofort in den Akkreditierungsrichtlinien festgeschrieben werden solle, plädierten andere kantonale Vertreterinnen und Vertreter sowie der Präsident des Akkreditierungsrats dafür, die

⁵⁵ Dazu zählen unter anderem Verabschiedungen von Budgets, Jahresrechnungen, Arbeitsprogrammen und Organisationsreglementen, die Wahl von Vertreterinnen und Vertretern in bestimmte Gremien oder Entscheidungen über Beiträge zu Hochschulbauten.

konkrete Ausformulierung zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen (SHR, 2015c, S. 10).

Als Kompromiss konnte schliesslich vereinbart werden, dass grundsätzlich die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens bestehen soll. Der Schweizerische Akkreditierungsrat wurde beauftragt, dem Schweizerischen Hochschulrat innerhalb von zwei Jahren einen Vorschlag für die konkrete Ausgestaltung zu unterbreiten (SHR, 2015c, S. 10 ff.). Als Referenz für die Prüfung eines vereinfachten Verfahrens wurden die European Standards and Guidelines für den europäischen Hochschulraum herangezogen, die von der Konferenz der europäischen Bildungsministerinnen und Bildungsminister verabschiedet wurden (ENQUA, ESU, EUA & EURASHE, 2015). Der Grund für diese Entscheidung lag darin, dass die Konformität mit diesen Normen eine Voraussetzung für die Anerkennung der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung im europäischen Raum wie auch für die Anerkennung von ausländischen Agenturen in der Schweiz darstellt. Dies zog jedoch weiteren Klärungsbedarf nach sich, weil die verantwortlichen Organisationen, das heisst die European Association For Quality Assurance in Higher Education und das European Quality Assurance Register for Higher Education noch nicht festgelegt hatten, ob die Standards ein vereinfachtes Verfahren überhaupt zulassen, weil in Europa bislang kein vereinfachtes institutionelles Akkreditierungsverfahren existiert. Vielmehr wird die institutionelle Akkreditierung im europäischen Raum im Verhältnis zur Studiengangakkreditierung gewissermassen als Vereinfachung betrachtet.

Im Rahmen der Evaluation der Grundsatzfrage, ob ein vereinfachtes Verfahren in der Schweiz möglich sei, stellte der Schweizerische Akkreditierungsrat fest, dass die European Standards and Guidelines prinzipiell zwar eine Vereinfachung zulassen würden, jedoch unklar sei, ob diese mit dem HFKG kompatibel sei. Konkret konstatierte der Schweizerische Akkreditierungsrat, dass eine Reduktion der Prüfbereiche gemäss Art. 30 HFKG nicht geeignet sei, die Kürzung oder die Streichung der Vor-Ort-Visite oder das Weglassen der internationalen Gutachterinnen und Gutachter jedoch Möglichkeiten zur Vereinfachung bieten würden (SAR, 2017). Unklar blieb bei diesem Vorschlag, inwieweit der Verzicht auf den Beizug internationaler Gutachterinnen und Gutachter zu einer Vereinfachung hätte führen können, da die Gruppe der Gutachtenden als Einheit auftritt, die von einer Person präsiert wird, weshalb die Anzahl der Mitglieder bzw. deren Zusammensetzung eine eher untergeordnete Rolle spielen dürften.

Der Vorschlag des Akkreditierungsrats zum vereinfachten Verfahren lässt sich folgendermassen zusammenfassen: Bei der Reakkreditierung hätten sich die Gutachterinnen und Gutachter auf die Meta-Evaluation des Qualitätssicherungssystems (Qualitätsstandard 1.4) und auf die Qualitätssicherung in Lehre, Forschung und Dienstleistungen (Qualitätsstandard 3.2) zu fokussieren gehabt. Des Weiteren hätte die betreffende Hochschule zwei bis drei Themen auszuwählen gehabt, die sie für die Weiterentwicklung ihres Qualitätssicherungssystems als zentral erachtet. Die externe Überprüfung wäre gemäss diesem Szenario entweder im Rahmen einer verkürzten Visite erfolgt oder, wie bereits dargelegt, von einer kleineren Gutachterinnen- und Gutachtergruppe durchgeführt worden (SAR, 2017).

Der Schweizerische Akkreditierungsrat beantragte beim Schweizerischen Hochschulrat schliesslich eine Verschiebung der Revision der Akkreditierungsrichtlinien bis 2019, weil er mehr Zeit benötige, „um die Frage genau zu prüfen“ (SHR, 2017b, S. 8), und darüber hinaus mit je einer Universität, einer Fachhochschule und einer Pädagogischen Hochschule Akkreditierungserfahrungen gesammelt werden sollten (FK SHR, 2015c, S. 5). Letztendlich legte der Schweizerische Hochschulrat bei der Revision der Akkreditierungsrichtlinien im Jahr 2017 fest, dass diese lediglich die *erstmalige* Akkreditierung zu regeln hätten (SHR, 2017d, Art. 8a) und die Verfahren für die vereinfachte Reakkreditierung bis Ende 2020 noch zu bestimmen seien.

Diese Prozesse der Handlungskoordination rekapitulierend lässt sich erstens festhalten, dass die Regelung der vereinfachten Reakkreditierung mit der Begründung, weitere Erfahrungen mit dem Verfahren sammeln und vertiefende Abklärungen vornehmen zu müssen, mehrmals verschoben wurde (erste Verschiebung von 2015 auf 2017, zweite Verschiebung von 2017 auf 2020). Zweitens deuten die Analysen darauf hin, dass die unterschiedlichen Standpunkte in der Diskussion, anders als dies zuvor in anderen Zusammenhängen wiederholt aufgezeigt werden konnte (vgl. z.B. Kap. 7.2.2 oder Kap. 8.1.3), nicht vom Bund und von den Kantonen eingenommen wurden, sondern sich die Divergenzen in erster Linie zwischen den durch das HFKG konstituierten Organen Schweizerischer Hochschulrat und Schweizerische Akkreditierungsrat manifestierten, wobei die Ansichten zum Regelungszeitpunkt jedoch auch innerhalb des Schweizerischen Hochschulrats nicht einheitlich ausfielen. Drittens wäre die Einführung eines vereinfachten institutionellen Akkreditierungsverfahrens in Europa einmalig

gewesen und hätte deshalb möglicherweise auch das Potenzial gehabt, internationale Akkreditierungsprozesse mitzuprägen.

Ein weiterer Diskussionspunkt, der im Zuge der erstmaligen Verabschiedung der Akkreditierungsrichtlinien thematisiert wurde, betraf die *Akkreditierungsfähigkeit von bestimmten Institutionen* (vgl. auch Kap. 8.1.1), die zwar nach UFG beitragsberechtigt sind, jedoch hauptsächlich Weiterbildungen und keine grundständigen Bachelor- bzw. Masterstudiengänge anbieten (z.B. das Weiterbildungszentrum des Kantons Luzern) (SHR, 2015b, S. 10). Die Frage der Akkreditierung solcher Institutionen ist in mehreren Kontexten zu verorten. Einerseits stellten sich mit Blick auf die zukünftige Eingliederung in den BFI-Bereich Finanzierungsfragen hinsichtlich derjenigen Institutionen, die bislang vom Bund beitragsberechtigt gewesen waren. Andererseits ging es um den Titelschutz, in dessen Zusammenhang zu klären war, ob und inwieweit die Kantone die akademischen Titel „Bachelor“, „Master“ und „Master of Advanced Studies“ von privaten Institutionen, die nicht nach HFKG institutionell akkreditiert sind, anzuerkennen haben (FK SHR, 2015b, S. 5 f.).

Der Schweizerische Hochschulrat beauftragte schliesslich den Schweizerischen Akkreditierungsrat gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und einer Vertretung des Kantons Waadt, die Möglichkeiten für eine Akkreditierung von Weiterbildungsinstitutionen zu überprüfen (SHR, 2015c, S. 12). In der Stellungnahme des Akkreditierungsrats wurde daraufhin Folgendes festgehalten:

... le Conseil d'accréditation s'est montré d'accord, après un examen des aspects légaux et politiques (voir détails en annexe), sur le principe d'une accréditation institutionnelle selon la LEHE de hautes écoles n'offrant pas de formation de base mais uniquement de la formation continue à condition que les conditions d'accès à la procédure garantissent le niveau tertiaire A des institutions concernées, notamment en termes de recherche. Avant de continuer ses travaux et de proposer à la Conférence des hautes écoles un possible amendement aux Directives d'accréditation LEHE, le Conseil d'accréditation a besoin de plus de précisions sur la définition des caractéristiques des différents types de hautes écoles en général, et de celles vouées uniquement à la formation continue en particulier. Or, la définition de ces caractéristiques relève, selon la LEHE (art. 12 al. 3 let. a ch. 4 et let. d), du Conseil des hautes écoles. Le Conseil d'accréditation est d'avis que les décisions du Conseil des hautes écoles sur ces questions délicates devraient être préparées par un groupe de travail, auquel il est prêt à participer avec les autres parties prenantes. (Jean-Marc Rapp, persönliche Kommunikation, 4. Februar 2016)

Der Schweizerische Akkreditierungsrat hätte sich, nach Rücksprache mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung und dem Kanton

Waadt, demzufolge damit einverstanden erklären können, denjenigen Institutionen, die eindeutig dem Tertiär-A-Bereich zuzuordnen sind, einen besonderen Zugang zum Akkreditierungsverfahren zu gewähren. Die betreffenden Institutionen hätten jedoch Forschungstätigkeiten nachzuweisen. Aus der Sicht des Akkreditierungsrats wäre zudem die Weiterbildung auf Tertiärniveau genauer zu definieren gewesen. Ferner verlangte er eine Klärung der Frage, ob die betreffenden Weiterbildungsinstitutionen einen eigenen Hochschultyp darstellen oder ob sie in bestehende Typen zu integrieren seien. Und schliesslich setzte sich der Akkreditierungsrat auch noch ganz allgemein für eine genauere Bestimmung der Hochschultypen ein (Jean-Marc Rapp, persönliche Kommunikation, 4. Februar 2016). Diesem Standpunkt schloss sich das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation in seiner Rechtsabklärung an:

Toutefois, avant de pouvoir proposer une solution avec amendement aux Directives d'accréditation, le CSA a besoin de plus de précisions sur la définition des caractéristiques des différents types de hautes écoles en général, et de celles vouées „uniquement à la formation continue“ en particulier. (SHK, 2016a, S. 1)

Obwohl die Arbeit an der Definition der Hochschultypen, die bei swissuniversities lag, noch nicht abschliessend beendet worden war, hielt das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation fest, dass ausschliesslich Institutionen nach HFKG akkreditiert werden könnten, die „den gesamten Leistungsauftrag, Lehre, Forschung und Dienstleistungen erfüllen“ (SHK, 2016a, S. 1). Diesem Standpunkt zufolge sollten reine Forschungsinstitutionen ohne Lehre, Ausbildungsinstitutionen ohne Forschung und Dienstleistungen, zum Beispiel „Colleges“, wie auch Weiterbildungsinstitutionen ohne Ausbildung und Forschung nicht akkreditierungsfähig sein. Im Gegensatz dazu sollten private Institutionen, die den umfassenden Leistungsauftrag erfüllen, laut dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation ohne Weiteres einen Antrag auf institutionelle Akkreditierung stellen können (SHK, 2016a, S. 1).

Am Beispiel des in Lausanne ansässigen International Institute for Management Development wurden Fragen zur institutionellen Akkreditierung von privaten Hochschulen aufgegriffen, die sowohl in der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats als auch im Gremium selbst gestellt worden waren. Aus hochschulpolitischer Sicht zeigte die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK, 2016a) diesbezüglich vier verschiedene Handlungsoptionen auf:

1. Die Weiterbildungsinstitutionen werden nicht zur institutionellen Akkreditierung zugelassen.

Diese Variante wäre gemäss der Schweizerischen Hochschulkonferenz gesetzeskonform und würde dazu beitragen, dass die dem schweizerischen Hochschulraum angehörenden Institutionen klar von anderen Institutionen mit differierendem Leistungsspektrum abgegrenzt werden könnten. Als Nachteil genannt wurde hingegen, dass Weiterbildungsinstitutionen mit hoher Reputation z.B. das International Institute for Management Development in diesem Fall keine Möglichkeit hätten, sich von einem schweizerisch anerkannten Akkreditierungsorgan institutionell akkreditieren zu lassen.

2. Für Institutionen, die den umfassenden Leistungsauftrag nicht erfüllen, wird ein separates und vom HFKG unabhängiges Akkreditierungssystem mit eigenen Richtlinien geschaffen.

Zu dieser Variante wurden von der Schweizerischen Hochschulkonferenz Bedenken geäussert, dass es zu einer Verwechslung der Akkreditierungslabel kommen könnte.

3. Revision des HFKG hinsichtlich einer Erweiterung der Hochschultypen um die Kategorie „Weiterbildungsinstitutionen“.

Diese Variante würde privaten Anbietern vermehrt die Möglichkeit geben, sich in den Hochschulraum zu integrieren. Ausserdem könnte ihre nationale und internationale Anerkennung gestärkt werden. Als Gefahr wurde hingegen gesehen, dass die Hochschullandschaft mit dieser Entscheidung neu definiert werden würde. Dies wurde insofern als problematisch erachtet, als die Bedeutung von Weiterbildungsabschlüssen sowohl national als auch international als eher gering eingeschätzt wurde. Der Zugang der betreffenden Institutionen zum Hochschulraum wurde deshalb als zu einfach beurteilt.

4. Trotz klarer Rechtslage werden Weiterbildungsinstitutionen aus „politischen Gründen“ (SHK, 2016a, S. 3) zur Akkreditierung zugelassen.

Der Vorteil dieser Variante läge in der Integration von qualitativ hochstehenden Weiterbildungsinstitutionen in die schweizerische Hochschullandschaft. Der Nachteil wäre ein rechtswidriges Vorgehen vonseiten des Bundes. Zudem zöge dieses Vorgehen, wie bereits erwähnt, eine Neudefinition des Hochschulraums nach sich und es bestünde

überdies auch bei dieser Variante die Gefahr einer „Labelverwechslung“ (SHK, 2016a, S. 3) unter den akkreditierten Institutionen.

Die vier Varianten zur Akkreditierung von Weiterbildungsinstitutionen wurden in der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats besprochen. In dieser Diskussion zeigte sich, dass die Teilnehmenden die Varianten 1 und 2 präferierten. Während sich einige der Votierenden für den Schutz des Hochschulraums ausgesprochen hatten, war es anderen wichtig gewesen, dass renommierte Weiterbildungsinstitutionen die Möglichkeit bekommen sollten, staatlich anerkannt zu werden (FK SHR, 2016, S. 8 f.). Eine abschliessende Entscheidung für eine der vorgeschlagenen Varianten wurde im Schweizerischen Hochschulrat jedoch nicht gefällt, weil die genauere Definition der Hochschultypen von swissuniversities abgewartet werden sollte (Jean-Marc Rapp, persönliche Kommunikation, 4. Februar 2016).

Nachdem die erste Auslegeordnung zur Definition der Hochschultypen von swissuniversities vorgelegt worden war, wurde dieser Definitionsgrundlage eine Funktion zugedacht, die über die Klärung des Selbstverständnisses der Hochschultypen wie auch über die Bereitstellung einer Grundlage für die Kommunikation nach aussen und einer Basis für die Strategiearbeit in den jeweiligen Kammern von swissuniversities hinausging: „Das Papier von swissuniversities geht nun an den Akkreditierungsrat, damit er sich bei seiner Arbeit auf das Papier abstützt“ (SHR, 2016a, S. 13). Eine Abstützung ist insbesondere im ersten Verfahrensschritt der institutionellen Akkreditierung von Bedeutung, in der der Schweizerische Akkreditierungsrat entscheiden muss, ob er dem Gesuch einer Hochschule stattgibt. In Fällen, in denen die Zuordnung zu einem Hochschultyp nicht eindeutig sei, solle der Schweizerische Akkreditierungsrat auf den Schweizerischen Hochschulrat zukommen, damit gegebenenfalls eine Konkretisierung der Typenfrage erfolgen könne (SHR, 2016a, S. 13). Der Schweizerische Hochschulrat stimmte somit denjenigen Vorschlägen und Überlegungen zu den Hochschultypen von swissuniversities zu, die dem damaligen Stand der Diskussionen entsprachen, zum betreffenden Zeitpunkt jedoch wie bereits festgehalten noch nicht in Form einer finalen Version zur Verfügung standen. Ausserdem verzichtete der Hochschulrat vorläufig darauf, über die Auslegeordnung von swissuniversities hinausgehende Merkmale zu definieren (SHR, 2016a, S. 13). Ein abschliessender Beschluss zur institutionellen Akkreditierung von Weiterbildungsinstitutionen liegt daher trotz einer vorläufigen

Auslegeordnung zu den Merkmalen der Hochschultypen von swissuniversities bislang nicht vor (Stand Januar 2020).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schweizerische Hochschulrat in Bezug auf die Akkreditierungsfähigkeit von Weiterbildungsinstitutionen bislang noch keine definitive Entscheidung getroffen hat. Die Anregung an swissuniversities, die Definition der Merkmale der Hochschultypen voranzutreiben, kann in diesem Zusammenhang als klar politisch motiviert eingeschätzt werden (Schärer, 2019), weil damit unter anderem eine Arbeitsgrundlage für die institutionelle Akkreditierung zu Händen des Schweizerischen Akkreditierungsrats geschaffen werden sollte (Zutavern, 2019). Von einer definitiven Festlegung der Typen hat der Schweizerische Hochschulrat, vermutlich auch aufgrund der politischen Brisanz⁵⁶ des Themas, ebenfalls vorläufig abgesehen; die weitere Konkretisierung wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, sofern sich bei der institutionellen Akkreditierung gehäuft Probleme ergeben sollten. Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen den in die Klärung der offenen Fragen involvierten Akteurinnen und Akteuren lässt sich somit resümieren, dass die Handlungskoordination noch zu keinem abschliessenden Ergebnis geführt hat (Stand Januar 2020).

Ein Beispiel erfolgreicher Handlungskoordination, bei dem es eher um die Auslegung des HFKG als um die Anpassung von Akkreditierungsrichtlinien bzw. des HFKG ging, hat sich demgegenüber im Fall der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur manifestiert, die sich, ähnlich wie die Hochschule für Wirtschaft Zürich, nicht in ihrem Fachhochschulverbund, sondern separat akkreditieren lassen wollte. In diesem Zusammenhang galt es die Frage zu klären, unter welchen Voraussetzungen eine Teilschule einer beitragsberechtigten Fachhochschule ein Gesuch um Akkreditierung als eigenständige Fachhochschule einreichen könne. Offenbar hatte sich im Schweizerischen Akkreditierungsrats diesbezüglich eine Verunsicherung ergeben, weil sich die autonome Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur zum damaligen Zeitpunkt

⁵⁶ Die politische Brisanz ergibt sich aus dem Spannungsfeld zwischen der Hochschulautonomie und der Regelung durch ein übergeordnetes politisches Organ. Die Verteidigerinnen und Verteidiger der Hochschulautonomie vertreten den Standpunkt, dass die Politik möglichst wenige Bestimmungen vornehmen sollte, weil Hochschulen und insbesondere Universitäten nicht durch politische Vorgaben entstanden seien, sondern sich aus einer hohen Autonomie heraus in eine bestimmte Richtung entwickelt hätten, woraus sich auch ihr Selbstverständnis ableite (Ambühl, 2019). Die Befürworterinnen und Befürworter von politischen Bestimmungen berufen sich demgegenüber unter anderem auf das Differenzierungsgebot im schweizerischen Hochschulraum sowie auf das damit verbundene Koordinationsbedürfnis (vor allem in kostenintensiven Bereichen) (WBK-S, 2011b, S. 8).

zwar im Akkreditierungsverfahren befand, vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung jedoch noch nicht als beitragsberechtigt anerkannt worden war.⁵⁷ Der Akkreditierungsrat hatte aufgrund der fehlenden Beitragsberechtigung gezögert, die Hochschule institutionell zu akkreditieren (FK SHR, 2017b, S. 11).

Diese Unsicherheiten wurden vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation als Anlass genommen, die Zuständigkeiten, die Interaktion und den Ablauf des Verfahrens zu präzisieren (WBF & SBFI, 2017). Die Erläuterungen zum Ablaufschema beriefen sich zwar auf die grundsätzliche Kompetenz der Kantone, eine Hochschule zu errichten. Jedoch habe die Schweizerische Hochschulkonferenz in ihrer Tagungsform der Plenarversammlung gemäss der Zusammenarbeitsvereinbarung (Art. 2 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 ZSAV-HS) das Recht, eine Stellungnahme abzugeben. Des Weiteren gelte die institutionelle Akkreditierung laut Art. 28 HFKG als Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen, weshalb die institutionelle Akkreditierung dem Verfahren zur Prüfung der Beitragsberechtigung vorauszugehen habe (WBF & SBFI, 2017). Die Klärung der Frage, welcher Verfahrensprozess zuerst (institutionelle Akkreditierung) und welcher im Anschluss daran (Antrag für Beitragsberechtigung) zu erfolgen habe, ist deswegen bedeutsam, weil damit ausgeschlossen wurde, dass vom Bund beitragsberechtigte Institutionen per se zu akkreditieren sind.

Ein weiteres Beispiel erfolgreicher Handlungskoordination auf der Ebene der Kantone zeigte sich bei der Akkreditierung von privaten Institutionen, die vor der Inkraftsetzung des HFKG entstanden waren und sich als „Universität“ oder „Hochschule“ bezeichnen, obwohl ihr Angebot nicht auf den dreifachen Leistungsauftrag ausgerichtet ist. Die Kantone forderten im Schweizerischen Hochschulrat eine Gesamtübersicht über die Gründung privater Hochschulen, die mit Informationen des Schweizerischen Akkreditierungsrats zu noch offenen Akkreditierungsgesuchen ergänzt werden sollte. In der Fachkonferenz sollte zudem ein regelmässiger Austausch zu diesem Thema stattfinden. Darüber hinaus hatten die meisten Kantone ihre Handelsregisterämter angewiesen, keine neuen Hochschulen mit den geschützten Bezeichnungen „Universität“, „Fachhochschule“ und „Pädagogische Hochschule“ mehr einzutragen

⁵⁷ Die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur war als Teil der Fachhochschule Ostschweiz altrechtlich beitragsberechtigt. Die rechtliche Grundlage bildete das Fachhochschulgesetz von 2004.

(FK SHR, 2017a, S. 4). Dank des Informationsaustauschs in der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats und der Kooperation mit den kantonalen Handelsregisterämtern könnten die „illegalen“ (FK SHR, 2018b, S. 10) Institutionen des Hochschulbereichs nun besser kontrolliert werden. Einzelne Kantone hätten bereits Streichungen aus dem Handelsregister vorgenommen oder entsprechende Strafprozesse eingeleitet (FK SHR, 2018b, S. 10). Anhand dieses Beispiels lässt sich aufzeigen, dass ein Informationsaustausch zwischen den Kantonen in der Fachkonferenz dazu beitragen kann, dass ein wesentliches Ziel des HFKG erreicht wird, und zwar dasjenige, dass der Schweizerische Hochschulraum vor privaten Institutionen zu schützen sei, die die formalen Mindeststandards gemäss Art. 4 der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e) nicht erfüllen.

8.3.2 Zulassungsbedingungen

In den ersten Jahren (2015–2018) der Gremiumsarbeit des Schweizerischen Hochschulrats, dem aus formaler Sicht die Regelung der Zulassungsbedingungen obliegt (Art. 12 HFKG), haben sich diesbezüglich vier Hauptthemen herauskristallisiert. Im Zusammenhang mit dem ersten Hauptthema wurde swissuniversities gebeten, die bestehenden Zulassungsbestimmungen auf ihre Tauglichkeit hin zu prüfen und gegebenenfalls Vorschläge zur Konkretisierung hinsichtlich der Zulassung zur ersten Studienstufe einzureichen. Der Prüfauftrag bezog sich unter anderem auf die Konkretisierung der „gleichwertigen Vorbildung“ für alle Hochschultypen, da im HFKG nicht explizit formuliert worden war, was darunter zu verstehen ist (Art. 23 bis 25 HFKG). Swissuniversities kam daraufhin zum Schluss, dass die ausserhalb des HFKG bestehenden Regelungen von Bund und Kantonen zu Ergänzungsprüfungen oder Passerellen für alle drei Hochschultypen ausreichend seien und keiner weiteren Konkretisierung bedürften. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung der Zulassungsbedingungen grundsätzlich in der Kompetenz der Träger liege und mit swissuniversities und der EDK koordiniert werde (swissuniversities, 2017j, S. 4).

Parallel zu diesem Prüfauftrag befasste sich eine Arbeitsgruppe der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats mit dem zweiten Hauptthema, und zwar mit einer möglichen Zulassungsverordnung für Fachhochschulen, mit deren Hilfe die Übergangsbestimmungen zur Zulassung zu Fachhochschulen in geltendes Recht überführt werden sollten. In diesem Zusammenhang stellten sich mehrere Fragen. Eine

Frage bezog sich auf die Bestimmungen zum Übertritt von der Höheren Berufsbildung zu Fachhochschulen. Denn die Bedingungen für den Zugang vom Tertiär-B-Bereich in den Tertiär-A-Bereich waren bislang noch nicht offiziell geregelt (FK SHR, 2018b, S. 8). Es existierten jedoch „Best-Practice-Empfehlungen“ von swissuniversities, die gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und den Organisationen der Arbeitswelt ausgearbeitet worden waren. Die Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats sprach sich dafür aus, dem Schweizerischen Hochschulrat vorzuschlagen, vorläufig auf die Empfehlungen von swissuniversities zu verweisen und eine eventuelle Überarbeitung des Papiers auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

Des Weiteren wurde im Zusammenhang mit der Verordnung diskutiert, ob künftig Zulassungen „sur dossier“ möglich werden sollten, obwohl im HFKG keine solchen Bestimmungen vorgesehen sind. Die Mitglieder der Fachkonferenz waren sich einig, dem Schweizerischen Hochschulrat vorzuschlagen, lediglich für den Zugang zu Musikhochschulen eine Aufnahme „sur dossier“ vorzusehen, die sich durch ein aussergewöhnliches Talent begründen lassen müsse. Dem Hochschulrat sollte es jedoch freigestellt bleiben, weitere Regelungen zu treffen oder diese Entscheidungen den Hochschulen und ihren Trägern zu überlassen (FK SHR, 2018c, S. 5). Vorgeschlagen wurde ausserdem, dass hinsichtlich der Bestimmungen für die Zulassung zu den Lehrberufen für Gestaltung und Kunst auf die Regelungen der EDK verwiesen werden solle (FK SHR, 2018c, S. 4). Einen weiteren Bereich der Handlungskoordination im Zusammenhang mit der zu erlassenden Verordnung bildeten die unterschiedlichen Regelungen in der Schweiz zum Zeitpunkt der Absolvierung der Arbeitswelterfahrung. Im HFKG wird ausdrücklich gefordert, dass die einjährige Arbeitswelterfahrung *vor* dem Antritt des Studiums zu erfolgen habe (Art. 25 Abs. 1 lit. b HFKG). De facto würde jedoch vor allem in den Gesundheitsberufen die Praxis bestehen, dass die Arbeitswelterfahrung *parallel* zum Studium absolviert werde. Mit diesem Vorgehen solle dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Konkret bedeutet dies, dass vor allem im Bereich der Gesundheitsberufe Zulassungspraktiken bestehen, die nicht mit dem HFKG kompatibel sind. Die Mitglieder der Fachkonferenz sprachen sich dafür aus, die Entscheidung, ob die Zulassungsbedingungen in der Verordnung dem HFKG angepasst werden sollen oder ob die Regelungen im HFKG

angesichts der unterschiedlichen Praktiken anzupassen seien, der Politik zu überlassen (FK SHR, 2018c, S. 5 f.).

Das dritte Hauptthema betraf eine Sonderregelung in Form einer alternativen Zulassungsbestimmung für MINT-Studiengänge. Die besonderen Regelungen, die das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation noch unter dem damals gültigen Fachhochschulgesetz bewilligt hatte, sollten auch nach der Inkraftsetzung des HFKG weitergeführt werden. Die Bestimmungen sahen vor, dass „besonders qualifizierte Berufsleute mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis in den MINT Fächern aufgrund einer Zulassungsprüfung“ (SHR, 2017a, S. 2) aufgenommen werden können. Die Kammer Fachhochschulen von swissuniversities plädierte in Anbetracht des Erfolgs des Projekts für dessen Weiterführung. Wegen der Kompetenzverschiebung vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation zum Schweizerischen Hochschulrat musste die Verlängerung jedoch vom Schweizerischen Hochschulrat verabschiedet werden. Dieser entschied schliesslich, das Pilotprojekt für weitere vier Jahre zu genehmigen (SHR, 2017c, S. 16).

Das vierte Hauptthema, das im Zusammenhang mit den Zulassungsbedingungen diskutiert wurde, bezog sich auf die Zulassung zu den Studiengängen der Vorschul- und der Primarstufe. In Verbindung mit der Überprüfung der Tauglichkeit der Zulassungsbedingungen hatte der Schweizerische Hochschulrat die EDK aufgefordert, über den Stand der Totalrevision der Anerkennungsreglemente, konkret über die geplanten Anpassungen der Zulassungsbedingungen für die Studiengänge der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, zu informieren (FK SHR, 2017b, S. 8). In diesem Zusammenhang beantragte die Vertretung des Kantons Bern in der Fachkonferenz erneut (erstmalig FK SHR, 2015a, S. 10), dass mit einer Berufsmaturität eine prüfungsfreie Zulassung zu den Studiengängen der Vorschul- und der Primarstufe zu ermöglichen und Art. 24 HFKG deshalb zu konkretisieren sei. Die nachträgliche Aneignung fehlender Kompetenzen sollte dem Antrag des Kantons Bern zufolge während des Studiums stattfinden (FK SHR, 2017b, S. 8). Mit Blick auf die Umsetzung dieses Antrags schlug die Vertretung deshalb vor, dass sich der Schweizerische Hochschulrat des Themas annehme solle, damit die Bestimmungen zur Zulassung zur ersten Studienstufe in den revidierten Anerkennungsreglementen der EDK mit den Konkretisierungen des Schweizerischen Hochschulrats in Übereinstimmung gebracht werden könnten (FK SHR, 2017b, S. 8). Aus der Sicht der EDK bestand diesbezüglich

jedoch die Gefahr, dass der Schweizerische Hochschulrat die Zulassungsvoraussetzungen auf die Berufsmatura ausweiten und darüber hinaus Richtlinien zur Gleichwertigkeit erlassen könnte, was nach Auffassung der EDK in den Kompetenzbereich der Kantone fallen würde (EDK, 2017c, S. 1). Die Regelung durch den Schweizerischen Hochschulrat war für die EDK zudem auch deshalb problematisch, weil im Hochschulrat im Unterschied zur EDK-Plenarversammlung nicht alle Kantone vertreten (EDK, 2017c, S. 2) und die Entscheidungen somit nicht ausreichend legitimiert seien.

Anstatt der Aufforderung des Kantons Bern zu folgen, fällte der Schweizerische Hochschulrat aufgrund eines Antrags des Vorstands der EDK die Entscheidung (FK SHR, 2017c, S. 6), auf die Bestimmungen im totalrevidierten Anerkennungsreglement zu verweisen, sobald dieses verabschiedet worden sei (FK SHR, 2018a, S. 8 f.). Auch in Bezug auf die wiederholt gestellte Forderung, dass mit der Berufsmaturität ein prüfungsfreier Zugang zu Pädagogischen Hochschulen zu ermöglichen sei, legte sich der Schweizerische Hochschulrat nicht fest (SHR, 2018b, S. 2), da die Ratsmitglieder zur Auffassung gelangt waren, dass sowohl die bereits bestehende Variante (prüfungsfreier Zugang mit der Fachmaturität Pädagogik) als auch die geforderte Variante (prüfungsfreier Zugang mit der Berufsmaturität) gangbare Möglichkeiten darstellen würden. Daher sollte die definitive Entscheidung der EDK im Anschluss an die Vernehmlassung abgewartet werden (SHR, 2018a, S. 16).

Als generalisierendes Fazit zur Gremiumsarbeit des Schweizerischen Hochschulrats kann hinsichtlich der vier dargelegten Hauptthemen festgehalten werden, dass sich im Zusammenhang mit den Zulassungsbestimmungen in einigen Fällen eine *Praxis des Verweises* etabliert zu haben scheint. Mit der Entscheidung, auf die Zulassungsbedingungen im EDK-Anerkennungsreglement bzw. auf die Bestimmungen für die Lehrberufe zu verweisen, bekräftigte der Schweizerische Hochschulrat die Kompetenz der Kantone, über diese Gegenstandsbereiche selbst zu bestimmen und setzte sich damit über die vorausgegangene Entscheidung des Bundesparlaments insbesondere des Nationalrates hinweg, die abschliessende Regelung der Zulassungsbedingungen den Kantonen zu entziehen (vgl. Kap. 7.2.4). Dadurch konnte die zeitweise unklare Zuständigkeit zwischen Bund (HFKG) und Kantonen (EDK-Anerkennungsreglement) für diesen Bereich vorerst geklärt werden. Mit Ausnahme der Bedingungen für die Zulassung zu den MINT-Studiengängen hat der Schweizerische

Hochschulrat auch nicht von seinem Recht Gebrauch gemacht, weiterführende Bestimmungen zum Übergang von der Tertiär-B-Stufe in die Tertiär-A-Stufe, zur gleichwertigen Vorbildung oder zur Aufnahme „sur dossier“ zu formulieren, weil seine Mitglieder der Auffassung waren, dass die von den Hochschulen und den Kantonen getroffenen Regelungen ausreichend seien. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass sich die Mitglieder des Schweizerischen Hochschulrats als subsidiäre Regelungsinstanz verstehen, die erst dann zum Einsatz kommt, wenn die Hochschulen oder die Kantone keine Einigung zu erzielen vermögen.

8.3.3 Strategische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Die erste strategische Planung nach der Einführung des HFKG wurde von swissuniversities im Auftrag des Schweizerischen Hochschulrats für die Periode 2021–2024 erarbeitet. Swissuniversities orientierte sich dabei an den vom Hochschulrat vorgegebenen Schwerpunkten, gemäss denen einerseits bereits in der BFI-Periode 2017–2020 angestrebte Ziele weiterzuverfolgen waren (z.B. Profilschärfung/Portfoliobereinigung, Nachwuchsförderung, Weiterentwicklung des Gesundheitswesens) und andererseits neue Ziele (Digitalisierung, Verminderung der Studienabbrüche) anvisiert werden sollten (swissuniversities, 2018m). Im Mandat war unter anderem vorgesehen, dass die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz einen Vorschlag zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen vorlegen solle (FK SHR, 2017d, S. 4).⁵⁸ Zugleich wurde in der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats jedoch die Frage gestellt, „inwieweit die SHK tatsächlich bereit ist, über einen entsprechenden Aufteilungsvorschlag zu beschliessen“ (FK SHR, 2017d, S. 4).

Die Beschäftigung mit dem kostenintensiven Bereich der Medizin stand im Zusammenhang mit dem geplanten Ziel der BFI-Periode 2021–2024, das „Gesundheitswesen weiterzuentwickeln“ (swissuniversities, 2018m, S. 27). Die von Bund und Kantonen bereits vor der BFI-Periode 2021–2024 ergriffenen Massnahmen hatten in den ersten Amtsjahren der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu zahlreichen Diskussionen geführt. Konkret war sowohl in der Plenarversammlung als

⁵⁸ Swissuniversities führte in der erarbeiteten strategischen Planung 2021–2024 die folgenden kostenintensiven Bereiche auf: wissenschaftliche Information, Veterinärmedizin, Hochleistungsrechnen, biomedizinische bildgebende Verfahren, Teilchen- und Astroteilchenphysik, Tierhaltung und Tierversuche, Präzisionsmedizin (swissuniversities, 2018m, S. 68–73).

auch im Hochschulrat das Thema „Steigerung der Abschlüsse in Humanmedizin“ omnipräsent gewesen. Der Hintergrund dieser Diskussionen ist darin zu sehen, dass in der Schweiz seit einigen Jahren ein Fachkräftemangel in den medizinischen Berufen besteht, sodass der Bedarf an Gesundheitspersonal nur noch durch die Einstellung von entsprechend qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern gedeckt werden konnte und nach wie vor nur auf diese Weise gedeckt werden kann (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3139 f.). Um diesem Problem entgegenzutreten, hatten die Kantone die Anzahl Studienplätze bereits stark erhöht, worauf der Bund die Grundbeiträge an die Universitäten entsprechend angepasst hatte. Zusätzlich zu diesen Massnahmen sollte die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen nun durch eine projektorientierte Sonderfinanzierung von CHF 100 Millionen („Sonderprogramm Humanmedizin“) noch weiter erhöht werden (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3140; SHK, 2016c).

In der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017 bis 2020 hatte der Bund über die geplanten Massnahmen informiert, die je separat von Bund und Kantonen angedacht worden waren (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3170 ff.), um die Anzahl Absolventinnen und Absolventen zu erhöhen. Die ETH beabsichtigte beispielsweise – gestützt auf einen Zwischenevaluationsbericht zum ETH-Bereich (WBF, 2015) – unter anderem einen Bachelorstudiengang in Medizin einzuführen. Auch der Kanton Tessin hatte bereits 2014 beschlossen, ein Studienangebot auf Masterstufe zu schaffen (Jankowsky, 2014). Die akademische Organisation des Sonderprogramms Humanmedizin sollte von swissuniversities übernommen werden, wobei die Aufgabe darin bestehen sollte, die Eingabegesuche zu koordinieren und diese in einem Gesamtpaket von Massnahmen zusammenzuführen (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3172).

Sowohl in den Protokollen des Hochschulrats (SHR, 2015c, 2015b) als auch in einem Brief der EDK (Christoph Eymann, persönliche Kommunikation, 18. September 2015) wurde deutlich, dass die meisten Mitglieder des Schweizerischen Hochschulrats und des Vorstands der EDK das Sonderprogramm Humanmedizin grundsätzlich begrüsst. Dennoch zeigten sich einige Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter irritiert darüber, dass das Vorgehen der Hochschulen beim Ausbau der Studienplätze offenbar nicht koordiniert worden war. So äusserte sich beispielsweise der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Christoph Eymann, der zum damaligen Zeitpunkt gleichzeitig

Präsident der EDK war, in seinem Votum im Schweizerischen Hochschulrat folgendermassen:

Zur Absicht, mehr Ausbildungsstätten zu schaffen, gibt er [Christoph Eymann] zu bedenken, dass es im Sinne des „K“ im HFKG wahrscheinlich klüger sei, die bestehenden Infrastrukturen auszubauen, als neue vorzusehen, die um einiges teurer ausfallen würden. Der Auftrag an die Arbeitsgruppe ist für ihn entscheidend, um alle Fragen koordiniert und in Zusammenarbeit mit allen Anspruchsgruppen zu lösen. (SHR, 2015c, S. 8)

Auf der schriftlichen Ebene wurde die EDK konkreter, indem sie auch auf die verpflichtende Aufgabe verwies, die besonders kostenintensiven Bereiche, zu denen die Medizin gehört, gemeinsam zu koordinieren:

Der Ausbau der Studienplatzzahl in Humanmedizin muss *koordiniert* erfolgen. Diese Koordination ist als *gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen* im Hochschulrat zu leisten, wie es das HFKG vorsieht. Der Hochschulrat als gemeinsames Organ von Bund und Kantonen trägt die Verantwortung für eine sinnvolle Aufgabenteilung innerhalb des Hochschulbereichs. Angesichts der angekündigten Beteiligung der ETH Zürich an der Aufgabe kommt dieser Koordination noch zusätzliche Bedeutung zu. Ein koordiniertes Vorgehen ist in der Medizin zudem unabdingbar, weil es sich um einen *kostenintensiven Bereich* gemäss Artikel 40 HFKG handelt, was den Hochschulrat zur Koordination und zur Aufgabenteilung in diesem Bereich verpflichtet. Wie in der Botschaft zum HFKG festgehalten ist, erachtet der Gesetzgeber die Medizin als kostenintensiv. Dies war denn auch der Grund, weshalb er einen Ausschuss Hochschulmedizin^[59] rechtlich verankert hat. (EDK, 2015e, S. 1, Hervorhebungen im Original)

Kritisiert wurde vor allem auch, dass insbesondere Massnahmen wie die Schaffung neuer Studiengänge, die es laut Gesetzgeber zu koordinieren gelte, vorgängig bereits bilateral besprochen worden seien. Dadurch wurden ohne Bewusstsein für die eigentlichen Zielsetzungen des Programms (EDK, 2015e) Fakten geschaffen (Ambühl, 2019).

Ebenfalls nicht begrüsst wurde, dass mögliche neue Ausbildungssysteme in der Medizin⁶⁰ im Schweizerischen Hochschulrat „unvermittelt“ (EDK, 2015e, S. 2) präsentiert worden seien, ohne dass zuvor eine Diskussion im Ausschuss Hochschulmedizin stattgefunden habe. Überdies wurde von der EDK als Bündnisgremium der Kantone bezweifelt, dass die Form der Subventionierung über projektgebundene Beiträge

⁵⁹ Der Ausschuss Hochschulmedizin konnte erst Ende 2015 konstituiert und mit einem konkreten Mandat versehen werden (SHR, 2015a, S. 9).

⁶⁰ Damit war die Studie Loprieno (2015) gemeint, die das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation zur Ausbildung in Humanmedizin in Auftrag gegeben hatte.

nachhaltig sei, da die Eingabefristen für die Projekte viel zu kurz seien, um fundierte Vorschläge zu unterbreiten (EDK, 2015e, S. 1 f.), und die Gelder zudem über den Mechanismus des Wettbewerbs (Ambühl, 2019) verteilt werden sollten, der vom Prinzip her einer Koordination entgegenstehen könne. Darüber hinaus setzte sich der Vorstand der EDK im Namen der Kantone dafür ein, die bisherigen Mehraufwendungen der Kantone stärker abzugelten. Dies könne in Form von Grundbeiträgen, projektgebundenen (Pauschal-)Beiträgen oder durch Infrastrukturkosten erfolgen (EDK, 2015e, S. 1 f.).

Nach Abschluss der Beratungen im Schweizerischen Hochschulrat und im Ausschuss Hochschulmedizin konnte das Sonderprogramm Humanmedizin auch unter Berücksichtigung der Standpunkte verschiedener Verbände beschlossen werden. Die Kantone konnten durch ihre Interventionen via EDK unter anderem erreichen, dass ihre bisherigen Aufwendungen finanziell zumindest teilweise entschädigt wurden und zukünftig im Rahmen der projektgebundenen Beiträge Pauschalen pro neu geschaffenen Studienplatz ausgerichtet werden sollten (SHR, 2016b, S. 9).

Die eingangs aufgeführte Frage, ob der Schweizerische Hochschulrat bereit sei, auf der Grundlage der Benennung der kostenintensiven Bereiche von swissuniversities in der strategischen Planung für die Periode 2021–2024 (swissuniversities, 2018m) Entscheidungen zu fällen, konnte anhand der vorliegenden Dokumente bislang nicht geklärt werden, da swissuniversities dem Hochschulrat bis Ende 2020 weitere Analysen vorlegen wird, die als Entscheidungsgrundlage dienen sollen (Schweizerischer Bundesrat, 2020b, S. 96). Kritisch war vonseiten der Fachkonferenz jedoch erstens angemerkt worden, dass das Sonderprogramm Humanmedizin in der strategischen Planung von swissuniversities zu wenig berücksichtigt worden sei, und zweitens, dass die Humanmedizin ebenfalls als kostenintensiver Bereich hätte aufgeführt werden können. Zudem seien die Vorschläge von swissuniversities im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen teilweise auf einem zu hohen Abstraktionsniveau formuliert gewesen (FK SHR, 2019, S. 4).

Anhand dieses Beispiels lassen sich drei Aspekte aufzeigen: Erstens war die Intervention der Kantone nicht darauf zurückzuführen, dass Bund und Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation zu viel koordiniert hatten, sondern vielmehr darauf, dass eher zu wenig Koordination stattgefunden habe. Zweitens zeigt das Beispiel, wie die Kantone zuerst innerhalb der EDK in einen Meinungsbildungsprozess

getreten waren und anschliessend eine gemeinsame Haltung nach aussen kommunizierten. Dieses Vorgehen hatte den Vorteil, dass sich die Kantone innerhalb des Schweizerischen Hochschulrats nicht „gegenseitig überrasch[t]en“ (Ambühl, 2019, S. 6), weil Meinungsbildung, Differenzbereinigung und Konsensfindung bereits vorher im „geschützten Rahmen“ der EDK-Plenarversammlung (José Colón, persönliche Kommunikation, 10. Dezember 2019) und der EDK-Vorstandssitzungen stattgefunden hatten (Ambühl, 2019). Die Bedeutung der EDK als Gremium, in dem Vorberatungen der Kantone zu den Sitzungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz und des Schweizerischen Hochschulrats möglich sind, ist in diesem Fall offensichtlich gross gewesen. Drittens weist das Beispiel darauf hin, dass sich die beteiligten Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter ihrer Rolle als aktiv koordinierende Gestalterinnen und Gestalter des Hochschulraums Schweiz bewusst waren, weshalb entsprechend gehandelt werden konnte.

Ein weiteres Beispiel, in dem es um Aufgabenteilung (jedoch nicht in einem kostenintensiven Bereich) im Schweizerischen Hochschulraum ging, war die Positionierung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung als Pädagogische Hochschule und die damit verbundene Anpassung der gesetzlichen Grundlage (vgl. auch Kap. 8.1.3). Das Geschäft „Positionierung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung im Hochschulraum“ wurde 2018 sowohl im Schweizerischen Hochschulrat als auch in dessen Fachkonferenz beraten. In diesem Zusammenhang wurde wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Ausbildung von Berufsschullehrpersonen seit Jahren umstritten sei (FK SHR, 2018a; SHR, 2018a). Der Bund argumentiere mit seiner Zuständigkeit für die Berufsbildung und die Kantone mit ihrer Verantwortung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Aus der Sicht der Kantone „sei allerdings immer wieder festzustellen, dass es dem Bund bzw. dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung schwer falle, in diesem Sinn subsidiär zu wirken. Ein solches Vorgehen sei im Sinne der nationalen Aufgabe der Berufsbildung nicht nachhaltig“ (SHR, 2018a, S. 14). Der Kanton Zürich setzte sich im Schweizerischen Hochschulrat explizit für eine Koordination der Aufgaben und Angebote ein, betonte aber, dass die geplante Akkreditierung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung als Pädagogische Hochschule im Grundlagenbericht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und

Forschung nicht kritisch genug beleuchtet worden sei. Des Weiteren wurde darauf verwiesen, dass die Beantwortung der Frage, ob es sinnvoll sei, dass sich die Institution als Pädagogische Hochschule akkreditieren lasse, mit einer Definition einhergehen müsse, in der festgelegt werde, was eine Pädagogische Hochschule ausmache (SHR, 2018a, S. 14).

Im Schweizerischen Hochschulrat wurden vor diesem Hintergrund drei institutionelle Varianten angesprochen, und zwar die Akkreditierung als Fachhochschule (SHR, 2018a, S. 14), die Eingliederung in den ETH-Bereich sowie eine komplette Aufgabenübertragung an die Kantone (FK SHR, 2018a, S. 7). Die Variante, die vorsah, das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung als Fachhochschule zu akkreditieren, musste aufgrund der fehlenden Multidisziplinarität verworfen werden. Eine Eingliederung in die ETH, wie dies in der zweiten Variante angedacht worden war, hätte nicht den typischen Aufgaben einer vorwiegend technisch ausgerichteten Hochschule entsprochen. Die Idee schliesslich, die ausbildungsbezogenen Aufgaben des Instituts ganz den Kantonen zu übertragen, wurde im Schweizerischen Hochschulrat nicht weiter kommentiert (FK SHR, 2018a, S. 7).

Andere Möglichkeiten, wie die bereits in Kapitel 8.1.3 angesprochenen, die in Richtung eines Fachhochschul*instituts* oder einer Integration in die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen gingen, wurden im Bericht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF, 2018), der den Mitgliedern der Fachkonferenz und des Schweizerischen Hochschulrats vorlag, zwar teilweise angedeutet, aber in den jeweiligen Gremien nicht ausdiskutiert. Ebenfalls nicht in Erwägung gezogen wurde, die Angebote in der Deutschschweiz ausschliesslich subsidiär zu den Pädagogischen Hochschulen Luzern, St. Gallen und Zürich zu gestalten und den Fokus auf diejenigen Landesteile zu richten, in denen das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung eine Monopolstellung hat. Vielmehr bezogen sich die Diskussionen mehrheitlich auf einen Ausbau der Kooperation durch Vereinbarungen zwischen den Anbietenden aufseiten von Bund und Kantonen.

Das Kooperationsanliegen, das vor allem vom Bund ausging (FK SHR, 2018a, S. 6), wurde unter anderem damit begründet, dass es „zwischen den Bildungsinstitutionen ... sporadisch zu Vorwürfen der unfairen Konkurrenz [komme], die sich auf finanzielle und quantitative Aspekte beziehen, und Studierende versuchen bisweilen, die Institutionen gegeneinander auszuspielen, etwa bezüglich der Anerkennung von Vorleistungen“

(WBF, 2018, S. 5). Darüber hinaus machte der Bund Effizienzprobleme geltend, die jedoch aufgrund der Grösse der Pädagogischen Hochschulen und der innerorganisatorischen Nutzung von Synergien nicht von allen Pädagogischen Hochschulen bestätigt werden konnten (FK SHR, 2018a, S. 6). Der gemeinsame Nenner in dieser Diskussion bestand darin, dass die Koordination durch die Unterzeichnung von Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung und den Pädagogischen Hochschulen verbessert werden solle und dass die rechtlichen Grundlagen des Instituts anzupassen seien, sodass sich die Hochschule als Pädagogische Hochschule institutionell akkreditieren lassen könne.

Der politische Wille, die seit längerer Zeit ungeklärte Verantwortung von Bund und Kantonen für die Ausbildung von Lehrpersonen für Berufsfachschulen zu lösen und andere Möglichkeiten als die Integration der Institution in den Bereich der Pädagogischen Hochschulen zu erarbeiten, schien in diesen Gremien nicht sehr ausgeprägt zu sein. Anders als beim Geschäft „Sonderprogramm Humanmedizin“ konnten oder wollten sich die Kantone aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen in den Kantonen bzw. Regionen (Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung als Monopoldienstleisterin vs. Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung als Konkurrentin) und damit verbunden aufgrund unterschiedlicher Interessen vorgängig nicht auf eine gemeinsame Haltung einigen, was auch die divergierenden Vernehmlassungsantworten der Kantone und der EDK zum Gesetz des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung noch einmal untermauern (SBFI, 2019b).

8.3.4 Finanzierung

Im Jahr 2017 sollten die Bestimmungen zur Finanzierung, die im HFKG (Art. 41 bis 61 HFKG) formuliert worden waren, in Kraft treten. Zu diesem Zweck musste die Verordnung zum HFKG (V-HFKG, 2016) um die betreffenden Bestimmungen erweitert und eine Referenzkostenverordnung (SHK, 2019) ausgearbeitet werden. Die beiden Tagungsformen der Schweizerischen Hochschulkonferenz verfügen diesbezüglich über unterschiedliche Kompetenzen. Während die Plenarversammlung die *Referenzkosten* pro Fachbereich und pro Studentin bzw. pro Student festlegt (Art. 11 Abs. 2 lit. b HFKG), ermittelt der Hochschulrat den *Gesamtbetrag der Referenzkosten*. Bei der Berechnung der Referenzkosten wird die Anzahl Studierender gewichtet, und zwar nach den Kosten

für Lehre und Forschung pro Fachbereich. Die Ermittlung des Gesamtbetrags der Referenzkosten beruht auf der strategischen Planung von swissuniversities und dient der Festlegung der Höhe der Grundbeiträge sowie der Bestimmung des Forschungskostenanteils (PLV SHK, 2018, S. 8).

Im Zusammenhang mit der zu verabschiedenden Verordnung zum HFKG hatten sich drei Themenfelder ergeben, in denen Einigungen erzielt werden mussten. Erstens musste geklärt werden, was mit denjenigen Institutionen geschehen sollte, die bisher vom Bund beitragsberechtigt gewesen waren, nach HFKG nun aber nicht institutionell akkreditiert werden können (z.B. aufgrund fehlender Forschung) (vgl. auch Kap. 8.3.1). Zweitens war die Gewichtung von Forschung und Lehre mit Blick auf die Grundbeiträge auszuhandeln, und drittens sollten die Inhalte der Verordnung möglichst mit den geplanten Neuregelungen der IUV und der FHV korrespondieren.

Was das erste Themenfeld anbelangt, so hatte sich eine ähnliche Frage bereits im Zusammenhang mit der institutionellen Akkreditierung gestellt, wobei es dort jedoch eher um prozessuale Aspekte gegangen war als um Finanzierungsgrundsätze. Die Grundsatzfrage hatte damals gelautet, weshalb der Bund gestützt auf Art. 53 Abs. 1 HFKG weiterhin die Möglichkeit offenlasse, Institutionen des Hochschulbereichs zu finanzieren, die nicht institutionell akkreditiert werden können.⁶¹ Ein Hochschulratsmitglied erinnerte sich wie folgt an diese Diskussion:

... qu'il y a quelques années, il existait encore d'autres institutions du domaine des hautes écoles telles que l'IUKB et l'IDHEAP. La Confédération a alors convié les cantons à intégrer ces institutions dans les universités existantes. Le canton de Vaud est parti du principe qu'il aurait un désengagement progressif pour toutes les institutions du domaine des hautes écoles. Aujourd'hui, elle constate que les institutions restantes bénéficient d'un financement fédéral à hauteur de 45%, ce qui est hors de la norme. (SHR, 2016b, S. 14)

Im Gegensatz zu dieser Einschätzung erachteten andere Mitglieder des Schweizerischen Hochschulrats Institutionen des Hochschulbereichs wie das Institut de hautes études internationales et du développement oder die FernUni Schweiz als wichtige Grössen im schweizerischen Bildungsraum. Für sie sei es unvorstellbar, dass diese Institutionen künftig nicht mehr vom Bund unterstützt werden könnten. Am Ende der Debatte wurde schliesslich entschieden, diesbezüglich keine Änderungen

⁶¹ Diese Bestimmung entspricht Art. 17 UFG und wurde in das HFKG übernommen.

vorzunehmen, dies vermutlich auch deshalb, weil die Regelungen in der Verordnung zum HFKG keine Inkohärenzen zum HFKG selbst generieren durften. Somit darf der Bund weiterhin Institutionen des Hochschulbereichs unterstützen, mit denen er separate Leistungsaufträge abgeschlossen und die der Bundesrat als beitragsrechtlich anerkannt hat (SHK, 2016b; SHR, 2016c; Art. 14 Abs. 1 V-HFKG).

Beim zweiten Themenfeld ging es um die Gewichtung von Forschung und Lehre je nach Hochschultyp im Verteilungsmodell der Grundbeiträge, in dessen Kontext auch die Gewichtung der Bemessungskriterien diskutiert wurde. Bezüglich der Gewichtung von Lehre und Forschung wurden mehrere Anliegen eingebracht. Einerseits sollten sich die neuen Regelungen nicht bedeutsam von den alten Bestimmungen unterscheiden (FK SHR, 2015c, S. 7; SHR, 2016b, S. 12 f.) und andererseits sollte hinsichtlich der forschungsbezogenen Erwartungen an die Fachhochschulen ein deutliches Signal gesendet werden (FK SHR, 2015a, S. 6). Beim letzteren Punkt gingen die Vorstellungen jedoch deutlich auseinander. Swissuniversities hatte sich in den Vorberatungen zunächst für eine Verteilung von 80% Lehre und 20% Forschung ausgesprochen, weil dies den Vorgaben des Masterplans Fachhochschulen und der strategischen Planung der Konferenz der Fachhochschulen entspreche (PLV SHK, 2016, S. 6). Dieser Position entgegen standen einzelne Mitglieder der Fachkonferenz, weil sie der Auffassung waren, dass der Forschungsanteil von 20% für eine Fachhochschule grundsätzlich zu hoch sei (FK SHR, 2015a, S. 6). Eine Verteilung von 85% Lehre und 15% Forschung hätten sich einige Mitglieder des Schweizerischen Hochschulrats zwar vorstellen können, anderen jedoch schien selbst dieser Schritt, auch aus finanzieller Sicht, für die Kantone zu gross, da diese das Geld vorzugsweise in die Lehre investieren würden (SHR, 2016b, S. 13) und sich bei einer Erhöhung des Forschungsanteils der Kantonsbeitrag insgesamt erhöhen müsste, um die fehlenden Beträge in der Ausbildung zu kompensieren. Im Laufe der Diskussionen stellte sich allerdings heraus, dass es im Grunde nicht so sehr um die Verteilung selbst, sondern eher um die Frage ging, ob eine forschungsbasierte Lehre oder vorwiegend die Forschung unterstützt werden solle (FK SHR, 2015c, S. 7).

Basierend auf den Diskussionen in der Fachkonferenz und im Schweizerischen Hochschulrat sowie nach der Anhörung von swissuniversities entschied sich der Hochschulrat letztlich, dem Bundesrat jene beiden Varianten für die Vernehmlassung vorzuschlagen, die sich die Befragten am ehesten hatten vorstellen können. Die

definitive Lösung, die schliesslich Eingang in die Verordnung fand, war diejenige, bei der die bisherige Gewichtung für Universitäten beibehalten (Lehre 70%, Forschung 30%) und die Gewichtung der Forschung an Fachhochschulen gegenüber dem Fachhochschulgesetz (8%) (WBF & SBFI, 2016, S. 24) auf 15% (Lehre 85%, Forschung 15%) erhöht wurde (Art. 7 Abs. 2–3 V-HFKG). Diese Entscheidung zum Fall der Fachhochschulen kann auch als ein Herantasten an die Ziele des durch das HFKG und seine Folgeerlasse abgelösten Masterplans Fachhochschulen verstanden werden, in dem vorgesehen war, den Anteil der Forschungskosten an den Betriebskosten auf 20% zu erhöhen (EVD/BBT & EDK, 2011, S. 6). In der Diskussion um das Verteilungsmodell unbestritten war jedoch die Differenz hinsichtlich der Forschungsleistung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, da dies Ausdruck ihrer politisch gewollten unterschiedlichen Profile sei (Art. 3 lit. b HFKG).

Im dritten und letzten Themenfeld war das Verhältnis der HFKG-Verordnung zu den unter der Federführung der EDK revidierten Verordnungen der IUV und der FHV bedeutsam, weil es sich bei der HFKG-Verordnung um eine Verantwortlichkeit des Bundes und bei der IUV und der FHV um eine kantonale Zuständigkeit handelt und beide Finanzierungsmechanismen unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten aufeinander abzustimmen waren. In der Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats wurde im Sinne der Kohärenz des Hochschulraums gefordert, dass die Inhalte der Verabschiedung im Hinblick auf die Referenzkosten innerhalb der Schweizerischen Hochschulkonferenz mit den Inhalten der IUV und der FHV (Ermittlung der Studierendenzahl und deren Zuordnung zu Fächer- bzw. Fakultätsgruppen) abgestimmt werden sollten (FK SHR, 2017c, S. 4). Der Verweis auf die IUV und die FHV im Kommentar der Verordnung ging für einige Mitglieder jedoch zu weit, da nicht der Eindruck erweckt werden sollte, dass es bezüglich eines Abgleichs beider Finanzierungsregulierungen einen Automatismus gebe. Diese falsche Annahme könne dazu führen, dass der Plenarversammlung „der Spielraum bei der Festlegung des Forschungsanteils“ (FK SHR, 2018b, S. 5) entzogen werde. Ausserdem seien „die Kommentare [zur Verordnung] ... Bestandteil der Rechtsgrundlage dieser Verordnung. Damit werde in die Handlungskompetenz der Kantone (Interkantonale Vereinbarungen) eingegriffen und es entstehe eine präjudizierende Wirkung für die aktuellen bzw. zukünftigen interkantonalen Verhandlungen“ (FK SHR, 2018b, S. 5). Auf Antrag der

Fachkonferenz wurde der Verweis schliesslich aus dem Kommentar zur Verordnung gestrichen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweizerische Hochschulkonferenz im Bereich der Finanzierung versuchte, Inkohärenzen zum HFKG, aber auch zur IUUV und zur FHV zu vermeiden, und gleichzeitig darum bemüht war, ihre Regelungskompetenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz hinsichtlich der Festsetzung der Referenzkosten bzw. des Verteilungsmodells gegenüber den Kantonen, das heisst gegenüber deren interkantonalen Vereinbarungen, zu verteidigen. Schliesslich hat sich herausgestellt, dass sich der Bundesrat, gestützt auf die Vernehmlassungsantworten und die Rückmeldungen aus der Schweizerischen Hochschulkonferenz zum Verteilungsmodell für die Grundbeiträge, am Status quo für die Universitäten orientierte, während er für Fachhochschulen – in Anlehnung an die Ziele des Masterplans Fachhochschulen – ein politisches Signal für den weiteren Ausbau der Forschung setzte.

8.3.5 Fazit

Die eingangs aufgeworfene Frage zweier interviewter Experten, ob sich die Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz (insbesondere die Kantone) in ihrer Rolle als aktive und koordinierende Gestalterinnen und Gestalter des Hochschulraums verstünden (Ambühl, 2019; Schärer, 2019), kann auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht eindeutig beantwortet werden, weil die Handlungskoordination je nach Regelungsbereich unterschiedlich erfolgreich war und sich teilweise auch auf andere Gremien bezog, in denen die Kantone ebenfalls aktiv waren.

Hinsichtlich der institutionellen Akkreditierung lassen sich in denjenigen Bereichen Regelungsbedarfe ausmachen, in denen die bisherige Handlungskoordination noch zu keinem abschliessenden Ergebnis geführt hat (vereinfachtes Verfahren Reakkreditierung, Definition der Merkmale der Hochschultypen). Beispiele erfolgreicher Koordination liessen sich demgegenüber auf der Ebene der Schweizerischen Hochschulkonferenz bei der Klärung der Verfahren der Beitragsberechtigung und der institutionellen Akkreditierung sowie zwischen Schweizerischem Hochschulrat (bzw. seiner Fachkonferenz) und den Kantonen feststellen, die durch Informationsaustausch und Handlungen auf der kantonalen Ebene Massnahmen ergriffen hatten, um den

schweizerischen Hochschulraum vor Institutionen zu „schützen“, die nicht den Mindestanforderungen entsprechen.

In Bezug auf die Festlegung der Zulassungsbedingungen war Handlungskoordination mehrheitlich zwischen dem Schweizerischen Hochschulrat, der EDK und swissuniversities zu beobachten, wobei die Kantone via EDK insofern aktiv geworden waren, als sie ihr Recht auf Regelungskompetenz für die Zulassung zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung aktiv eingefordert hatten. Nach wie vor offen bleibt, ob der Schweizerische Hochschulrat die Regelungskompetenzen in diesem Bereich zukünftig in erster Linie den Kantonen (EDK) und den Hochschulen (swissuniversities) überlassen und ausschliesslich subsidiär eingreifen wird oder ob er sich stets selbst aktiv einzubringen gedenkt. Diese Grundsatzfrage stellt sich auch vor dem Hintergrund, dass Entscheide im Schweizerischen Hochschulrat nur von 14 und nicht von allen 26 Kantonen getroffen werden, weshalb einige Kantone Legitimitätsprobleme befürchten könnten.

Die bedeutsame Rolle der EDK als Gremium der vorgängigen Meinungsbildung zeigte sich nicht nur im Zusammenhang mit der Regelung der Zulassungsbedingungen, sondern auch mit Blick auf ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Kantonen bzw. der Kantone untereinander, als eine Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze in Humanmedizin eingefordert wurde. Wenig erfolgreich in Bezug auf eine konstruktive Aufgabenteilung war hingegen die Positionierung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung als Pädagogische Hochschule. Der Grund dafür lag einerseits darin, dass die kantonalen Interessen hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung von Berufsschullehrpersonen stark divergierten und sich eine gemeinsame Meinungsfindung entsprechend schwierig gestaltete, und andererseits darin, dass weniger die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen in diesem Bereich diskutiert wurde, sondern der Fokus vielmehr auf der Anpassung der rechtlichen Grundlagen lag.

Beim Themenbereich der Finanzierung schliesslich stellte sich heraus, dass sich die Schweizerische Hochschulkonferenz einerseits stark am Status quo orientiert hatte und andererseits darauf bedacht war, die Regelungsbereiche der Kantone (IUV, FHV) und der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Schweizerischer Hochschulrat) klar voneinander zu trennen. Dieses Vorgehen stützte einen Grundsatz des revidierten Bildungsrahmenartikels 63a in der Bundesverfassung, in dem gefordert

wird, dass Bund und Kantone den Hochschulraum gemeinsam koordinieren, die eigenen Zuständigkeitsbereiche jedoch gewahrt bleiben.

8.4 Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung auf der Ebene der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen

Wie bereits in Kapitel 7.3 dargelegt wurde, hat sich die Governance von Hochschulen aufgrund des HFKG grundlegend gewandelt. Allgemeine und typenübergreifende hochschulpolitische Inhalte, an denen sich dieser Wandel in der Zusammenarbeit zwischen den Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren manifestiert hat, wurden in den Kapiteln 8.1 bis 8.3. dargelegt. Im vorliegenden Kapitel wird der Fokus spezifisch auf den Wandel in der Zusammenarbeit zwischen den Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren der Lehrerinnen- und Lehrerbildung gerichtet. Anhand von konkreten hochschulpolitischen Inhalten soll dargelegt werden, wie sich Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung infolge veränderter Zuständigkeiten in diesem Bereich gestalten.

8.4.1 Struktureller Wandel der Zusammenarbeit

Aus struktureller Sicht kam es aufgrund der Hochschulreform, die mit dem HFKG eingeleitet worden war, zu einer Abkopplung der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen von der EDK, weil die COHEP als Fachkonferenz der EDK aufgelöst und im Verein swissuniversities, der von der EDK unabhängig ist, neu konstituiert wurde (EDK, 2014d; swissuniversities, 2015l). Diese Loslösung von der EDK hatte unter anderem zur Folge, dass Vertreterinnen und Vertreter des Generalsekretariats der EDK, die in der nicht zuletzt auch der Meinungsbildung, der Konsensfindung und dem Austausch von Information dienenden Fachkonferenz zuvor als beratendes Mitglied Einsitz gehabt hatten, nicht mehr vertreten waren (Salzmann, 2019; swissuniversities, 2015h, 2017b). Innerhalb der Struktur der 2015 konstituierten Kammer Pädagogische Hochschulen waren in den ersten Geschäftsjahren bis auf die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung keine institutionalisierten Austausch- und Zusammenarbeitsgefässe vorgesehen, weshalb der gegenseitige Einbezug aus der Sicht der EDK oft eher ad hoc erfolgt sei und sich die Verantwortlichen der EDK bei einzelnen Geschäften im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Kammer neu hätten orientieren müssen (Salzmann, 2019). Deshalb wurde vonseiten der EDK

vorgeschlagen, den Austausch zu institutionalisieren, damit sich „die beiden Institutionen ... nicht aus den Augen verlieren“ (swissuniversities, 2017c, S. 2).

In den Anfangsjahren von swissuniversities bildete somit die Delegation „Lehrerinnen- und Lehrerbildung“ das einzige Austauschgefäss, in dessen Rahmen beide Seiten Anliegen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung besprechen konnten. Die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung hatte unter anderem die Aufgabe, die gesamtschweizerische Koordination und Kooperation im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu unterstützen, Positionen, Stellungnahmen und Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, beitragsberechtigte Projekte nach Art. 59 HFKG im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu steuern und Ansprechpartnerin für sämtliche Stakeholder in ihrem Tätigkeitsfeld zu sein. Wie alle Delegationen innerhalb von swissuniversities setzte sich die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung aus Vertreterinnen und Vertretern aller Hochschultypen bzw. Hochschulprofile zusammen, wobei in dieser Delegation aufgrund des Arbeitsinhalts die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Pädagogischen Hochschulen übervertreten waren (swissuniversities, 2015f, S. 1 f.).

Die ersten Aufgaben, mit denen die neue Delegation betraut werden sollte, waren unter anderem die Bewilligungspraxis und die Finanzierungspraxis der Masterstudiengänge an Pädagogischen Hochschulen und die Auseinandersetzung mit den zwischen dem HFKG und den Anerkennungsreglementen divergierenden Zulassungsbedingungen. Für die Zukunft sollte auch geklärt werden, wie der Informationsaustausch zwischen der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung bzw. der Kammer Pädagogische Hochschulen und der EDK erfolgen sollte. Darüber hinaus sollten Lösungen für die Frage erarbeitet werden, wie die Kammer mit Projekten umzugehen habe, die von der EDK unterstützt werden, zum Beispiel zu berufsspezifischen Kompetenzprofilen (swissuniversities, 2015j).

Die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung stand in einem Dreiecksverhältnis zur Kommission Ausbildung der Kammer Pädagogische Hochschulen und zur ebenfalls hochschultypenübergreifenden Delegation Lehre. Die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung ersetzte somit weder die Kommission Ausbildung noch deren Ressorts innerhalb der Kammer Pädagogische Hochschulen (swissuniversities, 2015i), da die Aufgaben unterschiedlich waren. Die Kommission Ausbildung hatte und hat nach wie vor den Auftrag, die operative Koordination der hochschulförmigen Lehre und der

Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den einzelnen durch den Bund und die EDK regulierten Studiengänge sicherzustellen (COHEP, 2014b). Sie arbeitete dafür mit der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung, aber auch mit der Delegation Lehre zusammen. Die Delegation Lehre wiederum hatte den Auftrag, Entwicklungen in der Lehre (Aus- und Weiterbildung) zu beobachten und zu antizipieren. Ausserdem sollte sie Positionen, Entscheidungsgrundlagen und Stellungnahmen zu lehrbezogenen Themen verfassen (swissuniversities, 2015e).

Die Abgrenzung zwischen den Aufträgen der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung und der Kammer Pädagogische Hochschulen war zu Beginn der Geschäftstätigkeit nicht eindeutig (swissuniversities, 2015k, S. 2) und es bestanden überdies Zweifel, ob sich überhaupt gemeinsame Themen ergeben würden, die hochschultypenübergreifend bearbeitet werden müssten (swissuniversities, 2017a, S. 10 f.). Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass es – wie dies bei anderen Delegationen zum Teil auch der Fall sei – ein Spannungsverhältnis zwischen Sachkompetenz und Repräsentativität gebe, was sich auch in einer Asymmetrie hinsichtlich des Informationsstands zeige (Schärer, 2019; swissuniversities, 2017a, S. 10 f.). Unter anderem diese Argumente trugen schliesslich dazu bei, dass swissuniversities die Strukturen in den Delegationen angepasst hat (swissuniversities, 2018c). Die Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde aufgelöst und ihre Tätigkeiten wurden im Wesentlichen von der Kammer Pädagogische Hochschulen übernommen (Salzmann, 2019). In der neuen Struktur können sogenannte „Delegierte der Lehrerinnen- und Lehrerbildung“ beigezogen werden, die an hochschultypenübergreifenden spezifischen Fragen, zum Beispiel zur Ausbildung von Maturitätsschullehrpersonen, mitarbeiten. Ziel der Auflösung einiger Delegationen und der Schaffung von Delegierten war es, die gesamte Organisationsstruktur in ihrer Komplexität zu reduzieren und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Delegierte bei Bedarf flexibel einbezogen werden können (swissuniversities, 2018e).

Eine Folge der Auflösung der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung bestand darin, dass der formale Kontakt zur EDK nicht mehr gegeben war und somit andere Kanäle gefunden werden mussten (Salzmann, 2019), damit der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in den Themenfeldern der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sichergestellt werden konnten. Um dieses Informationsvakuum zu überbrücken, hatte sich offenbar eine Praxis etabliert, einige Fragestellungen direkt, das heisst zwischen

der Geschäftsführung der Kammer Pädagogische Hochschulen und dem Generalsekretariat der EDK, zu bearbeiten (Salzmann, 2019). Im Jahr 2017 wurden als Gegenmassnahme zu diesem Informations-, Kommunikations- und Zusammenarbeitsdefizit zunächst fest institutionalisierte jährliche Treffen zwischen den beiden Gremien vorgesehen (swissuniversities, 2017f) und im Rahmen der Umsetzung der Strategie der Kammer Pädagogische Hochschulen 2017–2020 fest verankert (swissuniversities, 2018n, Ziel M22). Dennoch wurde festgestellt, dass der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz und der EDK im Vergleich zur Zeit der COHEP – wie erwartet und vorgesehen⁶² – nicht mehr die gleiche Intensität aufwies (Salzmann, 2019) und Anstrengungen unternommen werden müssten, um neue Zusammenarbeitsformen zu finden (swissuniversities, 2018l, S. 5 f.).

Der strukturebedingte Wandel der Zusammenarbeit, der durch die Neukonstituierung der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz in Form von swissuniversities ausgelöst worden war, führte in einigen hochschulpolitischen Geschäften zur Grundsatzfrage, welche Gremien (Kammer Pädagogische Hochschulen oder EDK) die ordnungspolitische Definitionsmacht bzw. Regelungsbefugnis innehave. Nachfolgend soll deshalb anhand einiger Beispiele, die auch von der interviewten Expertin und den interviewten Experten genannt wurden, dargelegt und aufgezeigt werden, wie die Handlungskoordination und die Interdependenzbewältigung in den konkreten Fällen vonstattengegangen waren.

8.4.2 Akkreditierung

In Kapitel 8.2.6 wurden die notwendig gewordenen Abstimmungsprozesse der Verfahrensoptimierung zwischen institutioneller Akkreditierung und Studienganganerkennung der EDK erläutert. Vonseiten der EDK gab es bisher eine Absichtserklärung zur Herstellung von Synergien zwischen beiden Verfahren, die sich auf den Prozess, den Evaluationsgegenstand und die einzureichenden Unterlagen beziehen sollen. Als Konsequenz des revidierten Anerkennungsreglements (EDK, 2019b), das am 1. Januar 2020 in Kraft trat, wird die EDK in ihrem Leitfaden zur Studiengangakkreditierung voraussichtlich Deregulierungen vornehmen. Sollten diese

⁶² Es muss darauf hingewiesen werden, dass sich in den zur Verfügung gestellten Unterlagen der EDK kein Hinweis auf eine Erwartung, oder gar eine Vorhersehung finden lies. Das soll jedoch nicht heissen, dass diese aufseiten der EDK nicht bestanden hätte. Vielmehr müssten weitere Dokumente der EDK eingesehen werden, um diese Aussage faktisch zu untermauern.

Anpassungen zwischen den beiden Verfahren nicht zur Zufriedenheit der Hochschulen erfolgen, dürften in Zukunft jedoch weitere Aushandlungsprozesse zwischen EDK und swissuniversities, und hier insbesondere der Kammer Pädagogische Hochschulen, zu erwarten sein.

Bereits zuvor hatte es in ähnlichem Zusammenhang einige Prozesse der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen beiden Gremien gegeben, die sich jedoch auf das Verhältnis von Programmakkreditierung nach HFKG und Studiengangakkreditierung laut EDK-Anerkennungsreglement bezogen. Im Hearing zur Bilanz zur schweizerischen Anerkennung von Lehrdiplomen hielt swissuniversities fest, dass das Diplomanerkennungsrecht und somit auch die Anerkennung der Studiengänge durch die EDK trotz der Regelungen im HFKG⁶³ ihre Berechtigung hätten, weil mit diesem Verfahren die Einhaltung von Minimalstandards der kantonal getragenen geregelten Studiengänge der Lehrerinnen- und Lehrerbildung gewährleistet werde. Swissuniversities erachte eine eventuelle Übertragung der Evaluationskompetenzen von der EDK an die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung als problematisch, weil dann auch ausländische Gutachterinnen und Gutachter eine Entscheidung für einen in der Schweiz geregelten Beruf fällen würden. Solche ausländischen Gutachterinnen und Gutachtern seien aus der Sicht von swissuniversities zu wenig mit den schweizerischen Gegebenheiten vertraut (swissuniversities, 2016b, S. 2).

Anlässlich eines Austauschtreffens zwischen der EDK und swissuniversities kamen beide Parteien gemeinsam zum Schluss, dass sich die Programmakkreditierung nach HFKG aufgrund des bestehenden EDK-Anerkennungsverfahrens der Studiengänge erübrige (swissuniversities, 2016a). Diese Haltung wurde sodann unter anderem in der öffentlich zugänglichen Bilanz zur schweizerischen Anerkennung von Lehrdiplomen kommuniziert (EDK, 2016a, S. 39). Dieses Bilanzierungsdokument der EDK erhielt auch im Regelungsbereich der Zulassungsbedingungen eine bedeutsame Rolle, die im folgenden Kapitel genauer dargelegt wird.

⁶³ Die Studiengangakkreditierung ist zugunsten der institutionellen Akkreditierung nicht mehr obligatorisch (ausser bei weiteren geregelten Berufen wie z.B. der Medizin).

8.4.3 Zulassungsbedingungen

Wie bereits in Kapitel 8.3.2 festgehalten wurde, fanden bei der Regelung der Zulassungsbedingungen mehrere parallel verlaufende Prozesse statt. Ein Prozess betraf den vom Schweizerischen Hochschulrat an swissuniversities gerichteten Auftrag, die Bedingungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe zu prüfen und gegebenenfalls einen Vorschlag zu deren Ergänzung, vor allem mit Blick auf die „gleichwertige Vorbildung“, zu unterbreiten. Der zweite Prozess bezog sich auf die Revision des EDK-Anerkennungsreglements und die damit verbundene Aufgabe, Kohärenz mit dem HFKG herzustellen, sowie den wiederholt geforderten, aus der Sicht der EDK und von swissuniversities aber zu verhindernden prüfungsfreien Zugang mit Berufsmaturität. Ein weiterer Prozess bezog sich auf die ordnungspolitische Klärung der Zuständigkeit für die Festlegung der Zulassungsbedingungen. Die Ergebnisse der drei Prozesse wurden bereits in Kapitel 8.3.2 ausführlich dargelegt und sollen nachstehend nur noch einmal kurz zusammengefasst werden:

1. Der Schweizerische Hochschulrat verzichtete auf Antrag von swissuniversities (swissuniversities, 2017j) auf eine Konkretisierung der Zulassungsbedingungen (SHR, 2017c, S. 16).
2. Die EDK stellte im revidierten Anerkennungsreglement Kohärenz mit den Zulassungsvoraussetzungen im HFKG her und verhinderte den prüfungsfreien Zugang zum Studium der Lehrerinnen- und Lehrerbildung mit Berufsmaturität (EDK, 2019b, Art. 4).
3. Der Schweizerische Hochschulrat beschloss, auf die Zulassungsbedingungen im EDK-Anerkennungsreglement zu verweisen, und bestätigte dadurch, dass die Kantone in diesem Bereich über Definitionsmacht verfügen (SHR, 2018a, S. 16).

Die nachfolgenden Ausführungen skizzieren die Etappen gemeinsamer Meinungsbildung zwischen der EDK und swissuniversities und gehen auf die Gremien ein, in denen die gemeinsame Haltung entwickelt wurde.

Wie bereits dargelegt wurden die Anerkennungsreglemente unter anderem infolge der durch das HFKG generierten Inkohärenz zwischen dem Bundesgesetz und den EDK-Anerkennungsreglementen revidiert.⁶⁴ Dieser Prozess begann mit umfangreichen, von

⁶⁴ Die Inkohärenz hatte sich bei der Bedeutung des Fachmittelschulausweises als Zugangsdiplom für das Studium für die Vorschulstufe ergeben, weil diese Möglichkeit laut HFKG nicht mehr zulässig ist. Eine zweite Inkohärenz bezog sich auf die neue Verbindlichkeit der Zulassung mit der Fachmaturität Pädagogik zum Studium der Vorschul- und der

der EDK initiierten Hearings, in die auch swissuniversities (Kammer Pädagogische Hochschulen) einbezogen wurde (swissuniversities, 2016b). Diese Hearings hatten unter anderem das Ziel, eine Bilanz zur schweizerischen Anerkennung von Lehrdiplomen zu ziehen, die dann auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte (EDK, 2016a). In der Phase der Ausarbeitung der Bilanz fand ein enger Austausch zwischen der EDK und swissuniversities statt. Die EDK zeigte sich explizit gewillt, die Standpunkte der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen zu berücksichtigen (swissuniversities, 2016d, S. 1).

Auf dieser kooperativ orientierten Grundlage für die Zusammenarbeit setzte die EDK für die Revision der Anerkennungsreglemente eine Arbeitsgruppe ein, in der vier Vertreterinnen und Vertreter von swissuniversities (Repräsentierende Pädagogischer Hochschulen und universitärer Hochschulen) mitwirkten, die von der damals noch bestehenden Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung bestimmt wurden. Ein deklariertes Ziel dieser Arbeitsgruppe bestand darin, in den Formulierungen der Zulassungsbedingungen Kohärenz zwischen den Positionen der EDK und von swissuniversities – und dort insbesondere zwischen den Positionen der Kammer Pädagogische Hochschulen und der Delegation Lehre – herzustellen (swissuniversities, 2017e, Punkt 9). Die Delegation Lehre hatte von swissuniversities den Auftrag erhalten, zu Händen des Schweizerischen Hochschulrats ein Grundlagenpapier zu den bestehenden Regelungen zur „gleichwertigen Vorbildung“ zu erstellen. Die Aussagen im Grundlagenpapier zur Rolle und zur Bedeutung der Fachmaturität Pädagogik und zu den Ergänzungsprüfungen für Studieninteressierte mit Berufsmaturität sollten mit den Inhalten der neuen Anerkennungsreglemente in Übereinstimmung gebracht werden.

Grundsätzlich wurde innerhalb der Kammer Pädagogische Hochschulen überwiegend der Standpunkt vertreten, dass der Allgemeinbildungsstand einer Berufsmaturität nicht ausreiche, um ein Lehramtsstudium aufzunehmen. Dies hänge auch damit zusammen, dass es keine Berufsmaturität Pädagogik gebe, die in spezifischer Art und Weise auf das Studium vorbereite. So wie dies auch bei anderen Fachhochschulstudiengängen der Fall sei, müssten Ergänzungsprüfungen abgelegt werden, wenn ein Studienfach gewählt werde, zu dem es keine passende Berufsmaturität gebe. Würde Berufsmaturandinnen

Primarstufe (EDK-Anerkennungsreglement beinhaltet eine Kann-Formulierung) sowie die Zulassung mit Berufsmaturität „unter bestimmten Voraussetzungen“ anstelle einer Ergänzungsprüfung, wie sie in den Anerkennungsreglementen vorgesehen war (Eckert, 2019, S. 104 f.).

und Berufsmaturanden der Zugang zum Studium ohne das vorherige Absolvieren einer Ergänzungsprüfung gewährt, würden Inkohärenzen zwischen den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen generiert (swissuniversities, 2017i, S. 2 f.). Die Mitglieder der Kammer Pädagogische Hochschulen waren sich einig, dass der Zugang zum Studium der Lehrerinnen- und Lehrerbildung weiterhin nur über die gymnasiale Maturität, die Fachmaturität Pädagogik oder die Berufsmaturität mit Ergänzungsprüfung möglich sein solle (swissuniversities, 2017h).

Die Meinungsbildung bei swissuniversities fand zusammenfassend betrachtet kammernübergreifend in den Delegationen Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Lehre statt, die folgende Aufgaben zu erfüllen hatten:

- Auftrag des Schweizerischen Hochschulrats zur Klärung des Regelungsbedarfs hinsichtlich der „gleichwertigen Vorbildung“;
- Mitwirkung in der Arbeitsgruppe der EDK zur Erarbeitung des neuen EDK-Anerkennungsreglements;
- swissuniversities als Gesamtkonferenz der Rektorinnen und Rektoren als Vernehmlassungspartnerin.

Innerhalb der Kammer Pädagogische Hochschulen erfolgte die Meinungsbildung in den folgenden Prozessen:

- Involvierung in die Arbeiten zur Bilanz der schweizerischen Anerkennung von Lehrdiplomen;
- Mitwirkung in der Arbeitsgruppe der EDK zur Erarbeitung des neuen EDK-Anerkennungsreglements;
- Rückmeldung an die Delegation Lehre und die Arbeitsgruppe der EDK zur Frage der Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen.

Im Rahmen dieser Prozesse wurde auch diskutiert, ob sich die Kammer Pädagogische Hochschulen überhaupt zur Regelungskompetenz der Zulassungsbedingungen äussern solle, wobei in dieser Debatte deutlich wurde, dass die eindeutige Zuschreibung der Kompetenzen zur EDK begrüsst wurde (swissuniversities, 2017h). Im Grundlagenpapier der Delegation Lehre, in das die Standpunkte der einzelnen Kammern eingeflossen waren, wurde schliesslich Stellung bezogen. Es kam klar zum Ausdruck, dass die Regelung der Zulassung zur ersten Studienstufe der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in

erster Linie Sache der Träger sei und dieser Sachverhalt zwischen „swissuniversities und der EDK koordiniert“ (swissuniversities, 2017k, S. 2) werden müsse.

Die Ergebnisse dieser Diskussionen innerhalb von swissuniversities und zwischen swissuniversities und der EDK wurden vonseiten der Kammer Pädagogische Hochschulen als Beispiel erfolgreicher Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung gewertet (Schärer, 2019).⁶⁵ Weniger erfolgreich verlief in den ersten Jahren hingegen die gemeinsame Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten, wie im nachfolgenden Kapitel genauer ausgeführt wird.

8.4.4 Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten

Sowohl swissuniversities als auch die EDK sind in die Prozesse der gesamtschweizerischen Koordination und Planung einbezogen, jedoch auf unterschiedlichen Ebenen. Wie bereits in Kapitel 8.3.3 erläutert wurde, erstellt swissuniversities zu Händen des Schweizerischen Hochschulrats eine strategische Planung, die als Grundlage für die BFI-Botschaft dient. Die EDK ist beratendes Mitglied des Schweizerischen Hochschulrats (Art. 13 lit. c HFKG) und erhält im Rahmen des bundesinternen Ämterkonsultationsverfahrens zur BFI-Botschaft die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich jedoch nicht auf den strategischen Koordinationsprozess zwischen Bund und Kantonen gemäss HFKG, sondern auf die Prozesse zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen und der EDK. Diese Prozesse sind von besonderem Interesse, weil die Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen durch die Auflösung der COHEP und die Integration in swissuniversities von der EDK organisatorisch abgekoppelt wurden. Dieser Umstand und die in Kapitel 8.4.1 dargelegten Herausforderungen des Etablierens neuer Formen des gegenseitigen Austauschs lassen vermuten, dass es bei Projekten, die die Lehrerinnen- und Lehrerbildung betreffen, zwischen den beiden Akteurinnen zu Aushandlungsprozessen bezüglich Deutungshoheit und Zuständigkeit gekommen sein dürfte.

Ein Beispiel der Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten betrifft die 2018 verabschiedete Digitalisierungsstrategie der EDK (2018a) bzw. die Massnahmen zu deren Umsetzung (EDK, 2019a). Die Strategie wurde von der Plenarversammlung der

⁶⁵ Die Beurteilung dieser Prozesse wurde von den beiden EDK-Vertretenden in den Interviews nicht vorgenommen.

EDK, das heisst von den Kantonen, verabschiedet und knüpft an die ICT-Strategie von 2007 (EDK, 2018c) an. Über die Ziele der ICT-Strategie hinausgehend wurden in der Digitalisierungsstrategie weitere Schwerpunkte festgelegt: „Dazu gehören namentlich die pädagogisch-didaktische Nutzung digitaler Technologien und deren Potenzial für Lehr- und Lernprozesse, die zu erwerbenden ICT-Kompetenzen und die Frage des Umgangs mit den durch Digitalisierung generierten Daten sowie Sicherheitsfragen“ (EDK, 2018a, S. 1). Die Ziele der Digitalisierungsstrategie beziehen sich jedoch nicht nur auf die Volksschulstufe und die Sekundarstufe II, sondern auch auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung, das heisst konkret auch auf die Pädagogischen Hochschulen. Ein direkter Bezug wird unter anderem unter Ziel 4 „Lehrerinnen und Lehrer“⁶⁶ sowie unter Ziel 5 „Forschung und Innovation“⁶⁷ hergestellt.

Der Vorstand der Kammer Pädagogische Hochschulen wurde Ende 2017 über die Themenfelder informiert, die in die Strategie einfließen sollten, und konnte sich im Rahmen eines fachlichen Austauschs zu den Schwerpunktthemen und zu übergeordneten Fragestellungen äussern (EDK, 2017d). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass zu diesem Zeitpunkt innerhalb der Kammer Pädagogische Hochschulen offenbar divergierende Vorstellungen darüber vorlagen, wie die Pädagogischen Hochschulen den Herausforderungen der Digitalisierung begegnen sollten (Schärer, 2019; swissuniversities, 2018l). Im Zusammenhang mit der Digitalisierungsstrategie der EDK (2018a) und dem noch zu erarbeitenden Massnahmenpapier zu deren Umsetzung (EDK, 2019a) entstanden aufseiten der Kammer Pädagogische Hochschulen neben inhaltlichen auch grundsätzliche Fragen zur Governance. Insbesondere wurde die Frage gestellt, wer wem Aufträge welcher Art erteilen könne, da die Kammer als Teil von swissuniversities seit der Inkraftsetzung des HFKG von der EDK unabhängig sei und ihre Autonomie gegenüber der EDK gewahrt werden müsse (swissuniversities, 2018b, S. 1). Darüber hinaus hätte es die Kammer Pädagogische Hochschulen geschätzt, wenn sie bei den Themenbereichen, die sie direkt betrafen, mehr Mitspracherecht erhalten hätte (Salzmann, 2019; Schärer, 2019;

⁶⁶ Ziel 4: „Lehrpersonen haben auch unter den Bedingungen der Digitalisierung die zentrale Rolle für das Lehren und Lernen im Bildungswesen inne. Sie werden darin im Rahmen ihrer Ausbildung und durch Weiterbildungen kontinuierlich gestärkt“ (EDK, 2018a, S. 3).

⁶⁷ Ziel 5: „Die Potenziale, die sich durch die Digitalisierung für die Bildung eröffnen, werden in der Forschung aufgegriffen und für (pädagogische) Innovation nutzbar gemacht“ (EDK, 2018a, S. 3).

swissuniversities, 2018l, S. 12) und in die Entwicklung des Massnahmenpapiers einbezogen worden wäre (swissuniversities, 2018b, S. 1).

Aus der Sicht von swissuniversities schien zudem unklar zu sein, welche Rolle die EDK bei der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie für die Pädagogischen Hochschulen vorgesehen hatte. Überdies werde es vonseiten der Kammer Pädagogische Hochschulen begrüsst, wenn die EDK ihr einen konkreten Auftrag erteilen würde, der die jeweiligen Zuständigkeiten der Kantone (im Bündnisgremium EDK), der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz und der Hochschulen in diesem Bereich berücksichtige. Die Kammer könne nicht über die Strategien der einzelnen Hochschulen hinweg verbindliche Beschlüsse fällen, sondern sei lediglich befugt, Empfehlungen zu formulieren und Vereinbarungen zu treffen (swissuniversities, 2019a, S. 3). Diesem Anliegen ist das Generalsekretariat der EDK schliesslich gefolgt und erteilte der Kammer Pädagogische Hochschulen im Namen der Kantone einen konkreten Auftrag zur Bearbeitung eines spezifischen Teilbereichs (Susanne Hardmeier, persönliche Kommunikation, 3. September 2019).⁶⁸

Dieses Beispiel zeigt auf, dass infolge der neuen Governance-Struktur Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen der EDK und der Kammer Pädagogische Hochschulen nötig geworden waren. Die Diskussionen haben unter anderem deutlich gemacht, dass die Kammer Pädagogische Hochschulen nicht nur den formalen Einbezug, sondern auch ein stärkeres Mitbestimmungsrecht in übergeordneten nationalen Strategieprojekten forderte, die ihrem Tätigkeitsgebiet zuzuordnen sind. Ausserdem wurde mit dem konkreten Auftrag an die Kammer Pädagogische Hochschulen geklärt, wie die formalen Auftragserteilungen des Generalsekretariats der EDK zukünftig zu erfolgen haben, beispielsweise im Namen der Kantone, die anlässlich der Plenarversammlung Entscheidungen treffen, und nicht über informelle Kanäle oder die einfache „Kenntnisnahme“, dass ein Auftrag erteilt wurde. Mit diesen Forderungen hat sich die Kammer Pädagogische Hochschulen als weitgehend eigenständige Verhandlungspartnerin der EDK positioniert und das Ziel unterstrichen, zukünftig als wichtige und eigenständige Handlungsakteurin im nationalen Hochschulkontext anerkannt zu werden.

⁶⁸ Die Hochschulen sollten der EDK via die Kammer Pädagogische Hochschulen einen Bericht zum Stand der Massnahmen und Aktivitäten hinsichtlich digitaler Lehrmittel, Lernmedien und digitaler Dienste (EDK, 2018a, Punkt 4.1) erstellen (Susanne Hardmeier, persönliche Kommunikation, 3. September 2019).

Ein weiteres Beispiel der Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten betrifft das Projekt „Weiterentwicklung der Qualifikation von Primarlehrpersonen“ („QuaPri“⁶⁹), in dem es um Möglichkeiten zur Bewältigung der steigenden Anforderungen geht, die an die Ausbildung und an die Berufstätigkeit von Primarlehrpersonen gestellt werden. Das Projekt „QuaPri“ ging aus dem Projekt „Masterausbildung für Vorschul- und Primarlehrpersonen“ hervor, das die Kammer Pädagogische Hochschulen 2015 aufgrund der internationalen Entwicklungen hinsichtlich einer obligatorischen Masterausbildung auf den beiden Schulstufen und aufgrund des damit zusammenhängenden zunehmenden Drucks des Dachverbands Lehrerinnen- und Lehrer Schweiz (swissuniversities, 2015m, S. 1) lanciert hatte (swissuniversities, 2016e). Eine Projektgruppe, bestehend aus Führungspersonen Pädagogischer Hochschulen (ohne Einbezug der EDK), wurde damit beauftragt, ein differenziertes Argumentarium mit konkreten Modellvorschlägen für obligatorische und fakultative Masterstudiengänge zu erarbeiten, das auch die Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle herausstellen sollte (swissuniversities, 2016e, S. 1).

Die damalige Haltung der Kantone zu diesem Thema wurde aus dem verfügbaren Datenmaterial nicht eindeutig ersichtlich. Die EDK als Bündnisgremium der Kantone hatte sich im Jahr 2013, vertreten durch den damaligen Präsidenten der Deutschschweizer Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren und Schaffhauser Regierungsrat Christian Amsler, aber in einem Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung“ gegen eine weitere Akademisierung des Lehrberufs ausgesprochen, unter anderem deshalb, weil eine Ausdehnung der Ausbildung in den Kantonen gemäss Amslers Argumentation für hohe Kosten sorgen und den Lehrpersonenmangel in den betroffenen Kantonen verstärken würde. Zudem war befürchtet worden, dass die Entscheidung, auch Kindergartenlehrpersonen eine

⁶⁹ Das Projekt „QuaPri“ steht unter anderem in Zusammenhang mit dem Initiativprojekt „Laufbahnperspektiven“, in dessen Kontext die Kammer Pädagogische Hochschulen fünf Thesen und Positionen zu Laufbahnperspektiven im Professionsfeld des Lehrberufs entwickelt und in einem Positionspapier (swissuniversities, 2018h) veröffentlicht hatte. Das Projekt sollte einerseits die Qualitätssteigerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Blick haben und andererseits einen Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität des Lehrberufs leisten. Der explizite Bezug des Projekts „QuaPri“ auf die Primarstufe lässt sich auf die Formulierungen in Art. 6 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats (Vereinbarungskantone, 2007) zurückführen, in dem unter dem Begriff „Primarstufe“ die „Vorschule“ und die „Eingangsstufe“ subsumiert werden. Das Projekt „Laufbahnperspektiven“ wurde 2019 beendet. Die Gründe dafür waren vielschichtig. Einerseits waren sich die Rektorinnen und Rektoren nicht einig, inwieweit es Übereinstimmungen und Doppelspurigkeiten mit „QuaPri“ gebe und ob und in welcher Art und Weise es sinnvoll sei, die Projekte entweder einzeln oder gemeinsam weiterzuführen. Ausserdem hat dem Projekt die Unterstützung (auch finanzieller Art) der Romandie gefehlt, weil diese im CAHR (Conseil académique des hautes écoles romandes en charge de la formation des enseignants) ihr eigenes Projekt lanciert hatte (swissuniversities, 2019b, S. 20 ff.).

Masterausbildung absolvieren zu lassen, in der Bevölkerung nur bedingt auf Zustimmung treffen würde (Bracher, 2013).

Eine von der Kammer Pädagogische Hochschulen eingesetzte Projektgruppe erarbeitete den geforderten Prüfbericht. Neben der Variante, den Status quo beizubehalten, wurden verschiedene Varianten der Masterausbildung dargelegt. In den Varianten der fakultativen Masterausbildung wurden erstens verschiedene Spezialisierungsmöglichkeiten vorgesehen, beispielsweise für die Stufe Sek I, in Schulischer Heilpädagogik oder im Rahmen eines Fachdidaktik-Masterstudiengangs. Zweitens wurde erwogen, Vertiefungsmöglichkeiten in den zu unterrichtenden Fächern anzubieten. Als dritte Möglichkeit in der fakultativen Masterausbildung wurde eine Vertiefung im Schulumfeld vorgeschlagen, das heisst in den Bereichen „Inklusion“, „Praktika“, „Schulleitung“ oder „Elternarbeit“. Die beiden letztgenannten Varianten sollten auch Optionen für die obligatorische Masterausbildung bilden (Projektgruppe Kammer Pädagogische Hochschulen swissuniversities, 2016). Nach einer ersten Beratung in der Mitgliederversammlung der Kammer Pädagogische Hochschulen sollten weitere Präzisierungen, vor allem hinsichtlich der Ausgangslage und der vorgeschlagenen Modelle, vorgenommen werden (swissuniversities, 2016h, S. 3).

Die Presse, konkret die „NZZ am Sonntag“, nahm die Thematik im März 2017 auf (Donzé, 2017). In den Medien äusserte sich auch die Präsidentin der EDK, Silvia Steiner. Sie nahm dem Vorhaben gegenüber eine eher kritische Haltung ein und hielt fest, dass es in der EDK keine Bestrebungen gebe, dem Umfang der Ausbildung über die bestehenden Regelungen der Anerkennungsreglemente hinaus zu erhöhen (Donzé, 2017). In der Mitgliederversammlung der Kammer Pädagogische Hochschulen wurde festgestellt, dass das Interesse der Medien und der Politik an diesem Thema sehr gross sei, die Diskussionen um den Masterabschluss jedoch Emotionen auslöse und die Positionen gegensätzlich ausfallen würden. Das Ziel der Kammer Pädagogische Hochschulen bestand daher darin, im vorgesehenen Positionspapier sachlich Stellung zu beziehen, ohne die möglichen Reaktionen der Regierungsrätinnen und Regierungsräte in den Darlegungen vorwegzunehmen (swissuniversities, 2017d, S. 2).

Der Präsident der Kammer Pädagogische Hochschulen hatte im Oktober 2017 die Möglichkeit, die Inhalte des Positionspapiers anlässlich der Plenarversammlung der EDK zu präsentieren. Die Ausführungen wurden offenbar von mehreren Regierungsrätinnen und Regierungsräten äusserst kritisch, wenn nicht sogar gänzlich

ablehnend kommentiert (swissuniversities, 2017g, S. 5) und es wurde die Frage in den Raum gestellt, ob die Kammer Pädagogische Hochschulen überhaupt berechtigt sei, sich mit solchen Fragen zu befassen (Schärer, 2019). Das im Anschluss an die Plenarversammlung stattfindende Gespräch mit dem Generalsekretariat der EDK zeigte jedoch, dass das Generalsekretariat grundsätzlich bereit war, in einem gemeinsamen Projekt mit der Kammer Pädagogische Hochschulen zusammenzuarbeiten. Die Kammer ihrerseits wollte mit der EDK und den Verbänden „auf Dialog [setzen] und [vermeiden], dass es aufgrund von Medienberichten zu Blockaden kommt“ (swissuniversities, 2017g, S. 5). Es war ihr aber dennoch wichtig, dass in der Aussenwahrnehmung deutlich werden sollte, dass es sich bei diesem „Zukunftsprojekt“ (wie das Projekt zwischenzeitlich auch genannt wurde) um ein Projekt der Kammer Pädagogische Hochschulen handle und diese andere Akteurinnen und Akteure beziehe (swissuniversities, 2017g, S. 5).

Die Zusammenarbeit mit den genannten Stakeholdern sollte über eine einfache Konsultation hinausgehen. Im Zusammenhang mit der Klärung der Frage der Kooperation mit der EDK und den Verbänden sollten weitere Präzisierungen im Mandat vorgenommen werden. Dabei handelte es sich unter anderem um die Klärung des „Endprodukts“ (swissuniversities, 2017g, S. 6) und der damit verbundenen Bestimmung des Projektziels. Von einer Publikation des Positionspapiers wurde vorerst abgesehen, da zunächst ein weiteres Gespräch mit dem Generalsekretariat der EDK gesucht werden sollte (swissuniversities, 2017g, S. 7). In diesem Gespräch zeigte sich, dass das Generalsekretariat die Ausführungen im Positionspapier zu den gestiegenen Anforderungen im Lehrberuf teilte und unter der Voraussetzung, dass der Bachelorabschluss weiterhin berufsqualifizierend bleiben würde (Schärer, 2019), bereit war, am „Zukunftsprojekt“ mitzuwirken. Darüber hinaus wurde vom Generalsekretariat anerkannt, dass der Lead des Projekts bei der Kammer Pädagogische Hochschulen liegen würde. Es wurde aber erneut darauf hingewiesen, dass die EDK nicht mit dem Vorschlag des generalisierten Masterabschlusses in Verbindung gebracht werden solle (swissuniversities, 2018l, S. 8). In dieser Haltung des Generalsekretariats kommt eine gewisse Ambivalenz zwischen der Einsicht, dass Lehrpersonen im Berufsfeld erhöhten Anforderungen genügen müssen, und der politischen Durchsetzbarkeit einer obligatorischen Masterausbildung zum Ausdruck, da Letztere einerseits auf wenig

Akzeptanz bei der Bevölkerung stossen dürfte und andererseits die Kantone finanziell und personell stark gefordert würden.

Nach der Besprechung mit dem Generalsekretariat der EDK wurde das Positionspapier aufgrund der Rückmeldungen angepasst und auf der Website von swissuniversities veröffentlicht. Die Publimachung zog erneut Presseartikel nach sich, die den Sachverhalt aus der Sicht von swissuniversities teilweise verkürzt oder falsch darstellten. Der Vorstand der Kammer Pädagogische Hochschulen hatte in diesem Zusammenhang aber auch positiv festgestellt, dass in diversen Medien auf die gestiegenen Anforderungen des Lehrberufs aufmerksam gemacht worden sei. Vor diesem Hintergrund beschloss der Vorstand, auf eine Klarstellung zu verzichten (swissuniversities, 2018k, S. 28).

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Positionspapiers fand ein Gespräch mit der Präsidentin der EDK statt, in dem sie das Projekt erneut deutlich zurückwies. Der Vorstand der Kammer Pädagogische Hochschulen beschloss jedoch, das Projekt dennoch weiterzuverfolgen und die Gespräche mit dem Generalsekretariat der EDK zu vertiefen, um sich deren Mitwirkung zu versichern (swissuniversities, 2018j, S. 26 ff.). In der Projektvereinbarung von August 2018 (swissuniversities, 2018i) wurde als Ziel festgehalten, dass die Kammer Pädagogische Hochschulen bestrebt sei

... auf struktureller Ebene Massnahmen [zu] entwickeln, um die Qualifikation der Primarlehrerinnen und Primarlehrer auch in Zukunft auf hohem Niveau gewährleisten zu können. Sie strebt dabei an, mit der EDK und den Berufsverbänden zusammenzuarbeiten. Aus politischen Gründen ist ein obligatorischer Masterstudiengang für alle Primarlehrpersonen aktuell keine Option. Dass der Bachelorabschluss berufsbefähigend bleibt, ist deshalb eine Prämisse des Projekts. (swissuniversities, 2018i, S. 4)

Diese Formulierungen in der Projektvereinbarung bildeten die Essenz der vorgelagerten Verhandlungen mit dem Generalsekretariat der EDK ab. Das Zugeständnis, den Bachelorabschluss weiterhin als berufsqualifizierend zu betrachten, war nötig gewesen, um das Generalsekretariat der EDK in die weitere Projektarbeit einbeziehen zu können. Ferner zeigte die Abkehr vom obligatorischen Masterstudium für Primarlehrpersonen, dass die Reaktion vonseiten der Kantone zumindest dahingehend Berücksichtigung gefunden hatte, dass erkannt wurde, dass ein obligatorischer Masterabschluss zum jetzigen Zeitpunkt politisch nicht durchsetzbar ist. Die Projektvereinbarung wurde im

September 2019 schliesslich verabschiedet, wobei der Projekttitel offiziell in „QuaPri“ geändert wurde (swissuniversities, 2019b, Traktandum 14).

Zusammenfassend können an diesem Beispiel zwei Aspekte aufgezeigt werden. Die neuen Governance-Strukturen, die durch das HFKG geschaffen wurden, scheinen erstens noch nicht von allen kantonalen Vertreterinnen und Vertretern der EDK anerkannt bzw. zur Kenntnis genommen worden zu sein. Darauf weist die Reaktion derjenigen Kantone hin, die anlässlich der Plenarversammlung, an der das Projekt „QuaPri“ vorgestellt wurde, die Frage gestellt hatten, ob die Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities überhaupt berechtigt sei, sich mit dieser Thematik zu befassen. Diese Grundsatzfrage lässt darauf schliessen, dass einige Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren zu jenem Zeitpunkt nach wie vor davon auszugehen schienen, dass die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen weiterhin so agieren würde, wie dies die EDK-Fachkonferenz COHEP vor ihr getan hatte.

Zweitens scheint der Umstand, dass die Kammer Pädagogische Hochschulen Positionspapiere veröffentlicht, die dem Standpunkt der Kantone entgegenlaufen können, ein neues Phänomen zu sein, das mit der Frage nach der Deutungshoheit über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Verbindung gebracht werden kann. Infolge der Unabhängigkeit der Kammer Pädagogische Hochschulen von der EDK wurde die Rolle der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz als eigenständige Akteurin gegenüber dem Bündnisgremium der Kantone zwar gestärkt, weil nun auch „brisante“ Themen auf die bildungspolitische Agenda gesetzt werden können und die Kantone dies nicht verhindern können bzw. erst relativ spät davon erfahren (Salzmann, 2019). Die Analysen und Rekonstruktionen haben aber auch gezeigt, dass ein von den Kantonen als Bündnisgremium losgelöstes Agieren der Kammer Pädagogische Hochschulen in zentralen Fragen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung schwer möglich ist (Plenarversammlung der EDK als Vetospieler) und dass das Generalsekretariat der EDK in diesem Beispiel die Rolle eines Bindeglieds zwischen der Rektorinnen und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen und den Kantonen als Bündnisgremium eingenommen hatte.

Ein weiteres Thema, das in den ersten Amtsjahren der Kammer Pädagogische Hochschulen bedeutsam war, betrifft die Koordination von (Fachdidaktik-)Masterstudiengängen, die nicht durch das Anerkennungsreglement gerahmt und nur

teilweise durch die FHV finanziert werden. Dieses Feld der Handlungskoordination und der Interdependenzbewältigung bewegt sich an den Schnittstellen „Koordination bzw. Aufgabenteilung“ sowie „Finanzierung“. Aufgrund der Bedeutung der FHV und der projektgebundenen Beiträge für Masterstudiengänge wird das Thema im nachfolgenden Kapitel zur Finanzierung gesondert ausgeführt, wobei die koordinationsbezogenen Aspekte zwischen der Kammer Pädagogische Hochschulen und der EDK explizit herausgearbeitet und hervorgehoben werden sollen.

8.4.5 Finanzierung

Die Prozesse der Handlungskoordination und der Interdependenzbewältigung zwischen swissuniversities, insbesondere der Kammer Pädagogische Hochschulen, und der EDK und der Kommission FHV tangieren im Bereich der Finanzierung mehrere miteinander verschränkte Themenfelder und Prozesse wie die Anpassung der Finanzierungsparameter für die Masterstudiengänge in Fachdidaktik sowie die Finanzierung und somit auch in gewisser Weise die Steuerung von Studiengängen, die nicht den Anerkennungsreglementen der EDK unterliegen. Weitere diesbezüglich relevante Themenfelder sind die Beitragsberechtigung Pädagogischer Hochschulen für projektgebundene Beiträge sowie die geplanten Anpassungen der FHV-Beiträge. Um die Untersuchung dieser in den involvierten Gremien parallel bearbeiteten und teilweise eng miteinander verbundenen Themenfelder systematisch darstellen zu können, werden die Prozesse nachfolgend analytisch separiert rekonstruiert.

8.4.5.1 Förderung der Fachdidaktik vor der Inkraftsetzung des HFKG

Wie in Kapitel 4.2 bereits dargelegt wurde, spielte die Fachdidaktik in der Schweiz bis Mitte der 1990er-Jahre eine eher untergeordnete Rolle und hatte vor allem in der älteren seminaristischen Ausbildung den Stellenwert einer „Methodik“, die von erfahrenen Lehrpersonen an die Studierenden weitergegeben wurde (Fachkommission Fachdidaktik, 1998, S. 222). Der fehlende Theoriebezug dieser praxisorientierten Methodik wurde von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern indes stark kritisiert. Als Folge wurde der Versuch unternommen, eine wissenschaftsorientierte Allgemeine Didaktik und Fachdidaktik zu etablieren (Fachkommission Fachdidaktik, 1998, S. 222) und damit einhergehend die Möglichkeit einer wissenschaftsbasierten Aus- und Weiterbildung, die bis zu jenem Zeitpunkt noch weitgehend gefehlt hatte, für Didaktik unterrichtende Lehrpersonen sicherzustellen (Ettlin, 1991, S. 181). Damit dieser Anspruch auf Professionalisierung umgesetzt werden konnte, musste die fachdidaktische Forschung insgesamt gestärkt werden. Diese Anstrengungen sollten es ermöglichen, „gesicherte Wissensbestände“ in die Aus- und Weiterbildung von Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker zu integrieren (Fachkommission Fachdidaktik, 1998, S. 228).

Die Entwicklung der Fachdidaktik war vor diesem Hintergrund seit Längerem auch ein gemeinsames Ziel der CRUS⁷⁰ und der COHEP sowie der EDK gewesen. Seit 2001 hatte die EDK den Aufbau der Fachdidaktik mit verschiedenen Massnahmen unterstützt, die das Ziel verfolgten, die Vernetzung der Hochschulen in diesem Bereich zu verbessern. Im Jahr 2009 beschloss die Kommission FHV, die Masterstudiengänge in Fachdidaktik über die Fachhochschulvereinbarung (EDK, 2014b) in der Höhe von CHF 11'000 pro Studentin bzw. pro Student und Studienjahr mitzufinanzieren (COHEP, 2014c, S. 6). Gemeinsam mit dem Fachhochschulrat der EDK und der EDK konnten die CRUS und die COHEP bereits 2007 erstmals die Parameter für die Einrichtung von insgesamt zehn sogenannten „Fachdidaktik-Zentren“ festlegen (COHEP, 2014c, S. 5), die der geplanten Finanzierung durch die FHV einen formalen Rahmen geben sollten. Die Steuerung der Masterstudiengänge wurde einem Ausschuss mit der Bezeichnung „Delegation Fachdidaktik“ übertragen, der die eingereichten Gesuche der Hochschulen begutachten

⁷⁰ Auch die Universitäten bieten Masterstudiengänge in Fachdidaktik an, teilweise in Kooperation mit Pädagogischen Hochschulen. Sofern der Lead bei den Universitäten liegt, werden die Studienprogramme jedoch nicht über die FHV, sondern über die IUV finanziert (Salzmann, 2019).

und zu Händen der CRUS und der COHEP einen Vorschlag zur Bewilligung bzw. zur Ablehnung formulieren sollte. Nach der Bewilligung durch die jeweiligen Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen beantragte der Vorstand der EDK bei der Kommission FHV, den betreffenden Studiengang im Anhang der FHV-Vereinbarung aufzuführen, was wiederum dessen Finanzierung sicherstellte (Salzmann, 2019).

Des Weiteren wurde im Auftrag der Delegation Fachdidaktik das Projekt „Schweizerisches Doktoratsprogramm in Fachdidaktik“, das ein Begleitprogramm zum Doktorat in Fachdidaktik darstellen sollte (swissuniversities, 2016j, S. 7), konzeptionell gefasst und daraufhin im Jahr 2011 von der CRUS und der COHEP genehmigt und auf der Basis eines Beschlusses der Schweizerischen Universitätskonferenz finanziell unterstützt. Das Programm war transversal ausgerichtet und wurde gemeinsam von universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen durchgeführt, wobei die Hauptverantwortung bei den universitären Hochschulen lag (Steuerungsausschuss Fachdidaktik, 2012, S. 2). Das Begleitprogramm führte jedoch nicht zum Doktorat, sondern zu einem Zusatzzertifikat (COHEP, 2014a, S. 2) und diente hauptsächlich der Vernetzung der Fachdidaktik-Doktorierenden.

Im Zuge einer ersten Bilanzierung der Bemühungen zur Stärkung der Fachdidaktik wurde kritisch festgestellt, dass bei den Ausbildungsinstitutionen ein heterogenes Verständnis darüber bestehe, was unter „Fachdidaktik“ zu verstehen sei. Dementsprechend hatte offensichtlich auch die Qualität der fachdidaktischen Ausbildung und Forschung variiert. Des Weiteren sei das Vorhaben, Zentren zu schaffen, damit verbunden gewesen, dass andere, nicht direkt involvierte Hochschulen von der Partizipation ausgeschlossen worden waren, und nicht zuletzt hätten Sprachbarrieren eine schweizweite Ausrichtung der Programme erschwert.

Zur Problembehebung wurde in der Bilanz unter anderem vorgeschlagen, jeweils ein „Leading House“ zu bestimmen und eine „Antenne“ in einer anderen Sprachregion zu etablieren. Neben der Schwierigkeit, genügend Studierende für eine Teilnahme am Programm zu gewinnen (Steuerungsausschuss Fachdidaktik, 2012, S. 4), wurde in diesem Zusammenhang auch auf die teilweise herausfordernde Zusammenarbeit zwischen Universitäten und den Fachhochschulen hingewiesen, bei der die Pädagogischen Hochschulen zum Teil marginalisiert worden seien. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen, konkret der Nichtumsetzbarkeit der 2007 formulierten Parameter und insbesondere des gescheiterten Aufbaus von Fachdidaktik-Zentren für

Masterstudiengänge, wurde vom Steuerungsausschuss unter anderem empfohlen, den koordinierten Aufbau von Fachdidaktik-Studiengängen zwar fortzusetzen, das Konzept der Zentren jedoch zu überdenken und während der noch immer laufenden Aufbauphase auf die Festsetzung einer Mindeststudierendenzahl in den Parametern zu verzichten (Steuerungsausschuss Fachdidaktik, 2012, S. 4 ff.).

8.4.5.2 Felder der Handlungskoordination im Kontext der Fachdidaktik nach der Inkraftsetzung des HFKG

Im Zuge der Inkraftsetzung des HFKG musste die Governance zwischen EDK und swissuniversities sowie innerhalb von swissuniversities hinsichtlich der Koordination der Bemühungen, die Fachdidaktik zu stärken, neu strukturiert werden. In diesem Zusammenhang und in Abhängigkeit davon ergab sich auch innerhalb von swissuniversities Koordinationsbedarf, weil

- die CRUS und die COHEP als Rektorinnen- und Rektorenkonferenz in swissuniversities integriert worden waren;
- die organisatorische Anbindung der Delegation Fachdidaktik neu geregelt werden musste;
- die Parameter zur Finanzierung der Fachdidaktik-Masterstudiengänge neu verhandelt werden mussten;
- die Eingabe von Projekten für Gelder nach Art. 59 HFKG insbesondere mit anderen Projekten, die die generelle Stärkung des dritten Zyklus im Fokus hatten (kooperative Doktoratsprogramme), koordiniert werden musste;
- die Frage der Koordination und der Finanzierung derjenigen Masterstudiengänge geregelt werden musste, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterlagen;
- die Anpassung der FHV-Beiträge abgewendet werden sollte, weil die Pädagogischen Hochschulen dann im Zusammenhang mit Projekten nach Art. 59 HFKG unter anderem Investitionen in die Fachdidaktik zu tätigen gehabt hätten.

Wie bereits festgehalten wurden diese Handlungsfelder alle ungefähr zur selben Zeit parallel bearbeitet. Aus Analyse Zwecken werden sie nachfolgend jedoch für jeden thematischen Fokus separat betrachtet.

Delegation Fachdidaktik

Als eine Konsequenz der Integration der CRUS und der COHEP in swissuniversities wurde in einem ersten Schritt festgelegt, dass die Delegation Fachdidaktik innerhalb von swissuniversities ebenfalls als Delegation weitergeführt werden sollte. Das überführte Gremium hatte sich laut Mandat mit „strategischen Aspekten der Koordination bei der Erarbeitung und Entwicklung von Qualifizierungsangeboten für das Lehr- und

Forschungspersonal der Pädagogischen Hochschulen und der übrigen Lehrpersoneninstitutionen im Bereich der Fachdidaktik“ (swissuniversities, 2015d, S. 1 f.) zu befassen.

Anpassung Parameter

Etwa zum selben Zeitpunkt reflektierte die COHEP im Vorstand die Entwicklungen in der Fachdidaktik, die seit der ersten Bilanz 2012 durch den Steuerungsausschuss erfolgt waren. Dabei stellte der Vorstand fest, dass die Aufbauarbeiten hinsichtlich der Fachdidaktik-Zentren auch nach Einführung von „Leading Houses“ und „Antennen“ nicht wesentlich vorangekommen seien, was unter anderem auch daran liege, dass unklar zu sein schien, was unter „Fachdidaktik-Zentrum“ zu verstehen sei (COHEP, 2014a, S. 3). Aus diesem Grund sollte die Delegation Fachdidaktik in Zusammenarbeit mit der Kammer Pädagogische Hochschulen ein neues Konzept erarbeiten, in dem vorgesehen werden sollte, dass an allen Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Fachdidaktik zu betreiben sei, wobei an den einzelnen Institutionen eine Schwerpunktbildung möglich sein sollte.

Eine Steuerung durch die Delegation Fachdidaktik sollte nur mit Blick auf die Masterstudiengänge und die fachdidaktischen Doktoratsprogramme erfolgen. Die Masterstudiengänge sollten so koordiniert werden, dass es pro Studiengang in jeder Sprachregion ein Masterprogramm (anstelle eines Studiengangs schweizweit) geben sollte. Die koordinierten Masterstudiengänge – und nur diese – sollen auf der Basis von Parametern weiterhin durch die FHV finanziert werden. Zudem sollte, wie bereits in der ersten Bilanz vorgesehen, auf die Festlegung einer Mindeststudierendenzahl verzichtet werden (Steuerungsausschuss Fachdidaktik, 2012, S. 6 f.). Aus den angepassten konzeptionellen Grundlagen folgte der Schluss, dass die Parameter überarbeitet und der Kommission FHV via EDK zur Verabschiedung vorgelegt werden sollten (EDK, 2014b, S. 1).

In diesem Zusammenhang ergaben sich zwei Themenbereiche, bei denen sich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Akteurinnen und Akteuren von swissuniversities und der EDK manifestierten. Erstens war die EDK nicht damit einverstanden, dass in den überarbeiteten Parametern auf die Nennung einer Mindeststudierendenzahl verzichtet werden sollte. Die bisherigen Regelungen waren diesbezüglich von 15 Personen ausgegangen (EDK, 2014b, S. 1). Die COHEP hatte

2014 in ihrem ersten Austausch zum Projektvorschlag gemäss Art. 59 HFKG „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in Fachdidaktik“ jedoch resümiert, dass Studierende nur schwer für die Teilnahme an Masterstudiengängen hätten gewonnen werden können (COHEP, 2014d, S. 2), da die Rekrutierungsbasis im Vergleich zur Anzahl dezentraler Studienstandorte anscheinend zu klein gewesen sei (Steuerungsausschuss Fachdidaktik, 2012, S. 3). Mit dem Verzicht auf die Nennung der Mindeststudierendenzahl sollte der schwierigen Rekrutierung in der Finanzierung über die FHV-Beiträge besser Rechnung getragen werden (COHEP, 2014c, S. 5).

Zweitens sollte laut der EDK die Steuerung über Fachdidaktik-Zentren nicht aufgegeben werden, weil damit eine Abkehr von den bisher geltenden Steuerungsprinzipien erfolgen würde (swissuniversities, 2016d, S. 2). Die von der Delegation Fachdidaktik überarbeiteten Inhalte der Parameter, die die Grundlage für die Fachdidaktik-Masterstudiengänge bildeten, sahen demgegenüber einen Wechsel von „Zentren“ zu „Netzwerken“ vor. Die Bezeichnung „Zentrum“ schien den Vertreterinnen und Vertretern der Delegation Fachdidaktik und der Kammer Pädagogische Hochschulen nicht mehr adäquat, weil alle Pädagogischen Hochschulen in Forschung und Entwicklung einen Auftrag im Bereich der Fachdidaktik hätten und durch die „Zentrumsvergabe“ der Lead in einer bestimmten Fachdidaktik vergeben werde, was den vielfältigen Entwicklungen an den Pädagogischen Hochschulen und deren netzwerkartiger Zusammenarbeit entgegenlaufe. Konkret hatte sich gezeigt, dass teilweise sowohl im „Zentrum“ als auch in der „Antenne“ parallel je ein Fachdidaktik-Masterstudiengang geschaffen worden war und keine der jeweils involvierten Pädagogischen Hochschulen den Lead hatte aufgeben wollen. Deshalb wurde bei der Überarbeitung der Parameter vorgeschlagen, die Kopplung von „Masterstudiengang“ und „Zentrum“ aufzuheben und stattdessen den Begriff „Netzwerk“ zu verwenden (swissuniversities, 2015c, S. 1). Zudem wurde es als zentral erachtet, dass in den überarbeiteten Parametern die Bedingung enthalten sein müsse, dass der Lead bei der Einrichtung eines Fachdidaktik-Masterstudienprogramms aufgrund der Konzentration der Kompetenzen in diesem Hochschulprofil eindeutig bei den Pädagogischen Hochschulen zu liegen habe (swissuniversities, 2016k, S. 2). Offensichtlich hatten die Universitäten die Führung der Masterstudiengänge für sich beanspruchen wollen (swissuniversities, 2016f, S. 4).

Die EDK wies den ersten Überarbeitungsentwurf der Parameter aus den zuvor beiden aufgeführten Gründen zurück. Im jährlichen Austauschtreffen zwischen der EDK und der

Kammer Pädagogische Hochschulen wurde von beiden Akteurinnen festgestellt, dass es aufseiten der EDK offenbar ein Informationsdefizit hinsichtlich der Entwicklungen der Fachdidaktik an den Pädagogischen Hochschulen gebe, das es vor der Traktandierung des Geschäfts im Vorstand der EDK zu beheben gelte (swissuniversities, 2016d, S. 3; swissuniversities, 2016g, S. 4).⁷¹ Nachdem der Informationsaustausch zwischen der Kammer Pädagogische Hochschulen und der EDK in diesem Thema hatte verbessert werden können,⁷² wurde das Geschäft vom Vorstand der EDK gutgeheissen, an die Kommission FHV überwiesen und dort schliesslich angenommen (EDK, 2017b). Nach der Verabschiedung wies die EDK explizit darauf hin, dass sie gerade in Hinblick auf die neuen Fördermöglichkeiten gemäss Art. 59 HFKG von der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz „weiterhin eine Koordination des Dossiers Fachdidaktik erwartet“ (Hans Ambühl, persönliche Kommunikation, 13. Januar 2015).

Eingabe von Fachdidaktikprojekten zur Beantragung projektgebundener Beiträge und Interferenzen bei der Koordination mit der Delegation Fachdidaktik

Auch die Netzworkebildung stellte gemäss den Ergebnissen der vorliegenden Dokumentenanalyse ein zentrales Element des Projekts „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ nach Art. 59 HFKG dar. Nach dem Eingang von Absichtserklärungen verschiedener Pädagogischer Hochschulen, Projekte einreichen zu wollen, zeigte sich in Teilprojekt 1 „Aufbau und Weiterentwicklung der Fachdidaktiken“, dass Fachdidaktik-Kooperationen in Disziplinen bzw. Fächern entstehen sollten, die in der bisherigen Koordination und Finanzierung nicht vorgesehen waren, zum Beispiel im Fach „Natur-Mensch-Gesellschaft“ oder im Fach „Medien und Informatik“ (swissuniversities, 2018f). Darüber hinaus wurden Bestrebungen der Pädagogischen Hochschulen ersichtlich, alle Fachdidaktik-Masterstudiengänge zukünftig sprachregional und nicht schweizweit anzubieten, was ebenfalls den bisherigen Koordinationsbestrebungen entgegenzulaufen schien (COHEP, 2014c, S. 8). Um dieser Interferenz zwischen dem Projekt „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ und den Koordinationsbemühungen der Delegation Fachdidaktik

⁷¹ Das Generalsekretariat der EDK war in den Prozess der Überarbeitung der Parameter formal nicht einbezogen worden, weshalb das Geschäft ausschliesslich im Zuständigkeitsbereich der Delegation Fachdidaktik (unter Mitwirkung der Kammer Pädagogische Hochschulen) und somit von swissuniversities gelegen hatte.

⁷² Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass die verfügbaren Daten keinerlei Hinweise darauf enthalten, durch welche Massnahmen der Informationsaustausch konkret verbessert wurde und mittels welcher Mechanismen der Kommunikation die Vorbehalte der EDK ausgeräumt werden konnten.

entgegenzutreten, bestimmte swissuniversities nach Absprache mit der COHEP bzw. der Kammer Pädagogische Hochschulen, dass nur Projekte zur Einrichtung von Fachdidaktik-Zentren und Masterstudiengängen unterstützt werden sollten, die vom Steuerungsausschuss, das heisst konkret von der Delegation Fachdidaktik, koordiniert würden und somit auch gemäss FHV beitragsberechtigt seien (COHEP, 2014d, S. 2; swissuniversities, 2016i, S. 2 f.). Insgesamt wurden in Teilprojekt 1 in der Periode 2017–2020 26 Projekte mittels projektgebundener Beiträge gefördert, wobei die meisten Projekte solche waren, die Gelder für die Errichtung und Weiterentwicklung von Kompetenzzentren beantragt hatten (swissuniversities, 2018f).

In Teilprojekt 2 war vorgesehen, auf Master- und Doktoratsstufe Qualifikations- und Laufbahnstellen in Fachdidaktik zu schaffen.⁷³ Ziel der Kammer Pädagogische Hochschulen war es, im Projekt „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ eine Balance zwischen Übersteuerung und unkoordinierter Entwicklung zu erreichen (COHEP, 2014d, S. 5). Im Rahmen von Teilprojekt 2 wurden in der Förderperiode 2017–2020 insgesamt 22 Projekte unterstützt, die vorwiegend die Schaffung von Qualifikationsstellen beinhaltet haben (swissuniversities, 2018g).

Finanzierung von Studiengängen, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen

Durch den Wegfall der Genehmigung der Fachhochschulstudiengänge durch den Bund hatte sich die Notwendigkeit ergeben, die Feststellung der Beitragsberechtigung und die Aufnahme in den FHV-Anhang neu zu regeln (EDK, 2015b). Die Kommission FHV verzichtete im neu definierten Prozess darauf, die Beitragsberechtigung der Studiengänge an Fachhochschulen zu überprüfen, und gestand den Hochschulen dadurch die Autonomie bezüglich der Ausgestaltung ihrer Studiengänge zu, die mit dem HFKG beabsichtigt worden war. Die Studiengänge wurden und werden somit ohne Prüfverfahren in den Anhang der FHV aufgenommen, sofern sie eindeutig einem Fachbereich zuzuordnen sind (EDK, 2018d; swissuniversities, 2016i). Von dieser Regelung ausgenommen bleiben weiterhin die geregelten Berufe der Lehrpersonenbildung, die dem Diplomanerkennungsrecht (EDK & GDK, 1993)

⁷³ Das Projekt ist in Abgrenzung zum Projekt „Doktoratsprogramme und zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus“ zu sehen, das ebenfalls auf der Basis von Art. 59 HFKG finanziert wird und die Förderung von kooperativen Doktoratsprogrammen, die von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen gemeinsam durchgeführt werden, zum Ziel hat. Teilprojekt 2 hingegen zielt allgemein auf die Verknüpfung von Berufsfeld und akademischer Qualifikation im Sinne der Entwicklung praxisorientierter Forschung (SHK, 2016d).

unterliegen, und die Fachdidaktik-Masterstudiengänge, deren Finanzierung von der Einhaltung der im vorhergehenden Abschnitt thematisierten Parameter abhängig ist.

Seitens der Pädagogischen Hochschulen wurden diese im Vergleich zu den Fachhochschulen eingeschränkten Möglichkeiten der FHV-Finanzierung und die höhere Regelungsdichte wiederholt kritisiert (swissuniversities, 2015k, S. 2; swissuniversities, 2015j, S. 1). Während der Neuausrichtung des Prozesses der Finanzierung für Fachhochschulstudiengänge wurde zudem die Frage aufgeworfen, inwieweit Studiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen, zum Beispiel die Programme „Master of Arts Frühe Kindheit“, oder „Master für Schulentwicklung“, über die FHV finanziert werden könnten (swissuniversities, 2016l, S. 2). Mit Blick auf die Klärung dieser Frage sollte der EDK mitgeteilt werden, dass die Kammer Pädagogische Hochschulen davon ausgehe, dass Studiengänge, die nicht zu einem geregelten Beruf führen, über die FHV finanziert würden, sofern sie eindeutig einem Fachbereich zuzuordnen seien. Sollte dies nicht eindeutig der Fall sein, so solle die Entscheidung der Zuordnung der Kommission FHV obliegen (swissuniversities, 2016l, S. 3). Aus der Perspektive der EDK handelte es sich bei diesem Thema – wie bereits beim Beschluss zur Änderung der Parameter – um ein schwieriges Geschäft, weil es sich dabei „um eine Grundsatzfrage [handelt], die vom EDK-Vorstand (und nicht von der FHV-Kommission) diskutiert werden muss“ (swissuniversities, 2016d, S. 2).

Darüber hinaus stellte sich die Frage, welche Studiengänge die Pädagogischen Hochschulen über die geregelten Berufe hinaus anbieten dürften und ob bzw. inwieweit die Kantone bereit seien, diese Studiengänge zu finanzieren (swissuniversities, 2016d, S. 2). Wie sich herausstellte, konnte sich der Vorstand der EDK davon überzeugen lassen, diejenigen Studiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen, über die FHV finanzieren zu lassen (swissuniversities, 2017c, S. 2), wenn diese

- „praxisorientiert sind,
- auf berufliche Tätigkeiten im Schul- und Bildungsbereich vorbereiten, welche einem überregional feststellbaren Bedarf entsprechen und deren Ausübung die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordert,
- nicht bereits in bewährter Weise im Rahmen von Weiterbildung oder reglementierten Zusatzausbildungen angeboten werden
- und nicht redundant zu Angeboten des übrigen Tertiärbereichs sind“ (swissuniversities, 2016k, S. 1).

Die definitiven Formulierungen zur Finanzierung der nicht geregelten Berufe fielen schliesslich jedoch nicht in dieser Detailtiefe aus, sondern es wurde stattdessen gefordert, dass die Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 26 HFKG zu erfüllen seien und dass die Studiengänge die Studierenden – unter Vorbehalt der vom Bund geregelten Berufszweige wie „Sozialpädagogik“ und „Betreuung“ – dem Hochschulprofil entsprechend auf Berufe in den Bereichen „Lehre“, „Erziehung“ und „Bildung“ vorzubereiten hätten (EDK, 2018e, S. 2 f.).

Neuberechnung FHV-Beiträge

Ein weiterer Prozess der mit der Finanzierung der Fachdidaktik-Masterstudiengänge und dem beantragten Projekt „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ zusammenhing, war die geplante Neuberechnung der FHV-Beiträge für das Studienjahr 2017/2018. Gestützt auf einen Beschluss der Kommission FHV aus dem Jahr 2015 sollten die FHV-Beiträge an die Pädagogischen Hochschulen für das Studienjahr 2017/2018 einer Prüfung unterzogen werden. Zu diesem Zweck sollte die Kammer Pädagogische Hochschulen die aktuellen Kostendaten liefern und prüfen, ob weiterhin der Einheitstarif gelten solle (swissuniversities, 2015a, S. 1). Obwohl laut der Kammer Pädagogische Hochschulen die Gesamtkosten für die EDK-anerkannten Studiengänge gesunken waren, wurde dafür plädiert, den Einheitstarif beizubehalten, diesen jedoch auf alle Studiengänge auszuweiten, da insbesondere die Masterstudiengänge der Fachdidaktik und die Studiengänge für Berufsbildungsverantwortliche „erheblich“ (swissuniversities, 2015a, S. 2) unterfinanziert seien.⁷⁴

Das Votum für die Beibehaltung des Einheitstarifs wurde mit grösseren finanziellen Aufwendungen der Pädagogischen Hochschulen begründet. Zum einen wurde argumentiert, dass bei der Forschung an Pädagogischen Hochschulen (durchschnittlich 12% der Betriebskosten) im Vergleich zu Fachhochschulen (durchschnittlich 24% der Betriebskosten) grosser finanzieller Entwicklungsbedarf bestehe. Dies sei insofern von Bedeutung, als die erfolgreiche Umsetzung des Qualitätsstandards „Einheit von Forschung und Lehre“ ohne eine Aufstockung der Forschungsfinanzierung nicht realistisch sei. Zum anderen wurde das Argument ins Feld geführt, dass das Projekt

⁷⁴ Die bisherigen Beiträge für die EDK-anerkannten Studiengänge hatten sich auf CHF 25'500 pro Studentin bzw. Student und Studienjahr belaufen. Die Masterstudiengänge in Fachdidaktik und die Studiengänge für Berufsbildungsverantwortliche waren mit je CHF 11'000 finanziert worden (swissuniversities, 2015g, S. 1 f.).

„Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ nach Art. 59 HFKG gefährdet sei, weil die Hochschulen die Höhe der beantragten Beiträge (ca. CHF 25 Mio.) jeweils als Eigenmittel (ca. CHF 25 Mio.) selbst einbringen müssten. Darüber hinaus wurde zu bedenken gegeben, dass die anstehende institutionelle Akkreditierung nach HFKG bei den Pädagogischen Hochschulen Kosten verursache, die sich einerseits aus Verfahrenskosten zusammensetzen würden und sich andererseits auch auf die „inhaltliche Umsetzung der qualitativen Vorgaben“ (swissuniversities, 2015a, S. 3) bezögen. In Anbetracht dessen wurde befürchtet, dass kleine Pädagogische Hochschulen Probleme bekommen könnten, die notwendigen Gelder für die Finanzierung der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung aufzubringen (swissuniversities, 2015a, S. 3).

Die Kommission FHV signalisierte der Kammer Pädagogische Hochschulen daraufhin in einem informellen Gespräch mit der Geschäftsführerin, dass die Wahrscheinlichkeit gross sei, dass die Finanzierung der Fachdidaktik-Masterstudiengänge und der Studiengänge für Berufsbildungsverantwortliche auf das Niveau der EDK-anerkannten Studiengänge angehoben werde. Als eher unzulässig erachtete es die Kommission hingegen, dass die Kammer Pädagogische Hochschulen an der bisherigen Höhe von CHF 25'500 pro Studentin bzw. Student und Studienjahr festhalten wollte, obwohl die durchschnittlichen Betriebskosten gesunken waren. Begründet wurde diese Haltung damit, dass das Projekt „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ und dessen Finanzierung im Kompetenzbereich des Schweizerischen Hochschulrats lägen und nicht von der Kommission FHV verantwortet werde. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Träger für die finanzielle Ausstattung der Forschungsabteilungen der Pädagogischen Hochschulen zuständig seien, und zudem würden sich die Kosten für die institutionelle Akkreditierung wahrscheinlich erst nach 2017 niederschlagen und könnten daher erst dann für die Berechnungen der FHV-Beiträge herangezogen werden (swissuniversities, 2015b, S. 2 f.). Die FHV-Kommission schlug deshalb vor, den Antrag auf Beibehaltung der Einheitstarifhöhe anders zu begründen.

Diesem Vorschlag folgte die Kammer Pädagogische Hochschulen. Erstens machte sie geltend, dass sich Kooperationen mit universitären Hochschulen im Bereich der fachwissenschaftlichen Studien für die Ausbildung von Lehrpersonen der Sekundarstufe I gegenüber den Bedingungen derjenigen Hochschulen, die den

Studiengang allein anböten, als nachteilig erweisen würden. Zweitens setzte sich die Kammer Pädagogische Hochschulen für eine grössere Planungssicherheit ein, die sich aus einem mehrjährig gültigen FHV-Beitrag ergeben würde. Drittens wurde auf die Möglichkeit verwiesen, dass die Studierendenzahlen weiter steigen und damit die Sprungfixkosten zunehmen könnten (swissuniversities, 2015b, S. 3 f.).⁷⁵ Trotz dieser neu ausgerichteten Argumentation trat die Kommission FHV letztlich nicht auf den Antrag der Kammer Pädagogischer Hochschulen zur Beibehaltung der Höhe der FHV-Tarife ein. In der Folge wurden die Beiträge ab dem Studienjahr 2017/2018 auf CHF 24'000 pro Studentin bzw. Student gesenkt (EDK, 2017a), obwohl innerhalb von swissuniversities bei einigen Regierungsrätinnen und Regierungsräten aktiv Lobbyarbeit betrieben worden war.

Die Senkung der FHV-Beiträge war aus der Sicht von swissuniversities unter anderem auch auf die als nicht besonders valide geltende Kostenerfassung zurückzuführen, die eine Folge der uneinheitlichen Berechnung der Kosten für die Praxislehrpersonen sowie für Studienbereiche, die an Universitäten ausgelagert wurden, sei. Des Weiteren existierten auch verschiedene Abgrenzungsmechanismen zwischen Forschung und Entwicklung und die Berechnung der Kosten erfolge bei den in Fachhochschulen integrierten Pädagogischen Hochschulen offenbar anders als bei den autonomen Pädagogischen Hochschulen (swissuniversities, 2016c, S. 2). Aus dieser Erkenntnis heraus erteilte die Kammer Pädagogische Hochschulen der für Finanzen, Administration und Personal zuständigen Kommission den Auftrag, eine Kostenvalidierung vorzunehmen (swissuniversities, 2016c, S. 3). Obwohl die Anpassung der FHV-Beiträge nicht als unmittelbare Folge des HFKG angesehen werden kann, ist dieser Prozess aus legitimatorischer Sicht dennoch relevant, weil die Kammer Pädagogische Hochschulen Argumente zur Beibehaltung der Finanzierungssätze ins Feld führte, die aus Handlungsfeldern (Möglichkeiten zur Betragung von projektgebundenen Beiträgen) und Konsequenzen (institutionelle Akkreditierung) des HFKG hervorgehen.

⁷⁵ Die Sprungfixkosten steigen beispielsweise, wenn einzelne Module in Bezug auf die Anzahl Studierender nicht weiter ausgelastet werden können und deswegen zusätzliche gleichartige Module geschaffen werden müssen, die jedoch (noch) nicht ausreichend belegt werden können.

8.4.5.3 Rekapitulation der finanzierungsbezogenen Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung

Zusammenfassend kann zu den rekonstruierten Prozessen der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung im Bereich der Finanzierung festgehalten werden, dass sich die bereits bestehende gute Zusammenarbeit zwischen der EDK und der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz bei der Überarbeitung der Parameter zur Finanzierung der Fachdidaktik-Masterstudiengänge über die FHV fortsetzte. Trotz anfänglicher Irritationen der EDK in Bezug auf die von swissuniversities eingereichten Anträge (Verzicht auf die Festlegung der Studierendenzahlen und Entkoppelung von Masterstudienprogrammen und „Netzwerken“), die vorwiegend infolge des mangelnden Einbezugs des Generalsekretariats entstanden waren, kam die EDK der Kammer Pädagogische Hochschulen einen Schritt entgegen, indem sie die vorgeschlagenen Anpassungen der Parameter an die neuen Gegebenheiten gegenüber der Kommission FHV befürwortete. Im Gegenzug erwartete die EDK, dass swissuniversities die Masterstudiengänge in Fachdidaktik weiterhin aktiv koordinieren sollte.

Durch die Überarbeitung der Parameter wurde auch die Rolle der Pädagogischen Hochschulen gestärkt, weil ihnen der Lead in den Kooperationsprojekten mit den Universitäten zugesprochen wurde. Explizit nicht geregelt wurde hingegen die Koordination der Masterstudiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen. Dies festigte einerseits die Hochschul- bzw. die Trägerautonomie, da die EDK die Zuständigkeit der Träger für die Schaffung und die Gestaltung neuer Studiengänge anerkannte. Andererseits müssten wahrscheinlich auch neu geschaffene Studiengänge (unabhängig davon, ob es sich um Bachelor- oder um Masterstudiengänge handelt) mit Blick auf die schweizweite Koordination überprüft und im Zweifelsfall einer (Portfolio-)Bereinigung unterzogen werden. Da es sich nicht um einen besonders kostenintensiven Bereich nach Art. 3 HFKG handelt, ist dieser Prozess jedoch zumindest aus formaler Sicht nicht vorgesehen.

Explizit hinzuweisen ist zudem auf den Versuch der Kammer Pädagogische Hochschulen, die finanziellen Herausforderungen, die sich aus den Projekteingaben im Bereich der Fachdidaktik gemäss Art. 59 HFKG und der institutionellen Akkreditierung ergeben, über die FHV (und nicht direkt über den Träger) querfinanzieren zu lassen. Dieser Antrag ist bemerkenswert, weil die FHV eigentlich auf einen Lastenausgleich zwischen den Kantonen in Bezug auf die Ausbildungskosten pro Studiengang und

Studienbereich abzielt (Art. 1, Abs. 1). Die institutionelle Akkreditierung kann einen Studiengang zwar indirekt verteuern (hochschulinterne Verrechnung der gestiegenen Overhead-Kosten), doch liegt es in der Verantwortung der Träger, die Hochschule mit den nötigen Ressourcen für die Bewältigung des Akkreditierungsverfahrens auszustatten.

Bei der Umsetzung des Projekts „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“, das mit projektgebundenen Beiträgen nach Art. 59 HFKG gefördert wurde, kam der Kammer Pädagogische Hochschulen eine bedeutende Rolle zu, da sie die Projekteingaben koordinierte und damit unter anderem die Schaffung weiterer Fachdidaktik-Zentren, Fachdidaktik-Masterstudiengänge und Qualifikationsstellen ermöglichte (swissuniversities, 2018f). Zudem konnte sie unter Berücksichtigung der ersten Bilanzierungsergebnisse des Steuerungsausschusses konkretisieren, was bei der Entwicklung der Fachdidaktik verbesserungswürdig sei. Die ineinander verschränkten Prozesse der Überarbeitung der Parameter der FHV-Finanzierung und der Koordination der Projekte, für die gebundene Beiträge beantragt wurden, haben somit auch einen Beitrag zur Strukturierung der Fachdidaktik-Zentren, Fachdidaktik-Masterstudiengängen und Qualifikationsstellen geleistet, weil die Delegation Fachdidaktik die Entstehung und die Weiterentwicklung in diesem Bereich aktiv gesteuert hat.

Zum Schluss soll auf eine von den Hochschulrektorinnen und Hochschulrektoren eingesetzte Handlungsoption hingewiesen werden, die darin bestand, zur Klärung von Finanzierungsfragen aktiv Lobbyarbeit bei den jeweils zuständigen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren zu betreiben. Dieses Vorgehen ist deswegen bemerkenswert, weil dieses Mittel der Einflussnahme in den vorliegenden Daten zum Untersuchungszeitraum von 2015–2018 erstmalig belegt werden konnte, was allerdings nicht bedeutet, dass Lobbyarbeit als Überzeugungsinstrument in anderen Fällen nicht zum Einsatz gekommen wäre. Aufschlussreich ist in diesem konkret nachweisbaren Fall jedoch, dass in den analysierten Dokumenten zum Ausdruck kam, dass die drohenden finanziellen Verluste offenbar als so schwerwiegend eingeschätzt worden waren, dass anlässlich einer Mitgliederversammlung der Kammer Pädagogische Hochschulen beschlossen wurde, *systematisch* Lobbyarbeit zu betreiben.

8.5 Fazit

Die Analyse der im Kontext der Lehrerinnen- und Lehrerbildung erforderlich gewordenen Prozesse der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung auf der Ebene der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz, das heisst der Kammer Pädagogische Hochschulen, hat gezeigt, dass die organisatorische und inhaltliche Abkoppelung der ehemaligen COHEP von der EDK – ausgelöst durch die Inkraftsetzung des HFKG – mehrheitlich bei denjenigen Prozessen zu Schwierigkeiten in der Meinungsbildung, der Konsensfindung und im gegenseitigen Austausch von Information führte, in denen keine längere Tradition in der Zusammenarbeit bestanden hatte („Digitalisierungsstrategie der EDK“, „QuaPri“). Als gelungen kann hingegen die Zusammenarbeit in denjenigen Bereichen betrachtet werden, die bereits seit längerer Zeit Teil der gemeinsamen Handlungskoordination gewesen waren. Dazu gehören die Prozesse zur Förderung der Fachdidaktik, die Regelung der Zulassungsbedingungen sowie die Studiengangakkreditierung bei geregelten Berufen.

In den dargelegten Handlungsbereichen positionierte sich die EDK als Vetospielerin, wobei diese Rolle entweder von der EDK-Plenarversammlung („QuaPri“) oder vom Generalsekretariat (Parameter Fachdidaktik, Regelung der Studiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen, Überarbeitung FHV-Beiträge) übernommen wurde. Insbesondere im Projekt „QuaPri“ agierte das Generalsekretariat der EDK jedoch auch als Vermittlerin zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz und der EDK-Plenarversammlung und fand gemeinsam mit der Kammer Pädagogische Hochschulen einen Weg, der aufzeigte, wie zukünftig in diesem Thema zusammengearbeitet werden sollte. Auch in seiner Rolle als geschäftsführende Instanz der FHV nahm das Generalsekretariat der EDK entweder die Rolle des Vetospielers oder die Rolle des Unterstützers ein. Anhand der dargelegten Beispielen konnte herausgearbeitet werden, dass das Generalsekretariat tendenziell dann intervenierte, wenn es von der Kammer Pädagogische Hochschulen vorgängig nicht in die Antragstellung an die Kommission FHV einbezogen worden war (Parameter Fachdidaktik) oder wenn es in Bezug auf die ordnungspolitische Definitionsmacht anderer Auffassung war (Regulierung der Masterstudiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen). Ob sich diese Tendenzen bei Geschäften der Kammer Fachhochschulen von swissuniversities, in denen ebenfalls Anträge an die Kommission FHV gerichtet werden, in gleichem Masse manifestieren, bliebe zu prüfen.

Rekapitulierend kann festgehalten werden, dass der gegenseitige Einbezug in denjenigen Fällen, in denen zu einem Regelungsbereich unterschiedliche Standpunkte vertreten wurden, zumindest nicht von Beginn an gewährleistet war (z.B. „QuaPri“, Parameter Fachdidaktik). Der mithilfe der Dokumentenanalyse erarbeitete Befund der zu Beginn eher punktuellen und weder institutionalisiert noch systematisch erfolgenden Zusammenarbeit zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz und der EDK lässt sich auch durch Aussagen in den Interviews mit der Expertin und den Experten stützen (Salzmann, 2019; Schärer, 2019). Aufgrund der organisatorisch bedingten Distanz mussten somit zunächst neue und institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit etabliert werden, wobei der jährliche Austausch zwischen der Kammer Pädagogische Hochschulen und der EDK und die projektbezogene Zusammenarbeit („QuaPri“) Ansätze darstellten, die es ermöglichten, die inhaltliche Distanz zu vermindern.

Insgesamt gesehen konnte sich die Konferenz der Rektorinnen und der Pädagogischen Hochschulen als eigenständige und aktive Akteurin des Hochschulbereichs positionieren, die in der Lage ist, ihre Interessen einzubringen und über Mechanismen und Instrumente der Überzeugung verfügt, die ihr dabei helfen, diese Interessen auch umzusetzen. Die neue Rolle des Nachfolgegremiums der COHEP wurde von der EDK anerkannt, was sich darin manifestierte, dass das Generalsekretariat der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz den Lead in den Projekten „QuaPri“ und „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ zugestand und gemeinsam mit der Kommission FHV auf eine Regulierung der Finanzierung der Masterstudiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht unterliegen, verzichtete.

In einem Einzelfall („QuaPri“) konnte festgestellt werden, dass die neue Governance-Struktur und die damit verbundene Aufgabenverteilung noch nicht von allen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren erkannt worden sein dürften. Diese These deckt sich auch mit einzelnen Aussagen aus den Experteninterviews, wobei diese jedoch auf andere Zusammenhänge verwiesen hatten. Die Aussagen bezogen sich u.a. auf die Erfüllung der Aufgaben der Schweizerischen Hochschulkonferenz, in der die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren ebenso vertreten sind wie in der EDK-Plenarversammlung (Ambühl, 2019). Um diesen vorläufigen Befund empirisch zu erhärten, müssten jedoch weitere Datenquellen wie beispielsweise Interviews mit Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren, Zeitungsartikel mit

entsprechenden Aussagen oder Protokolle von Sitzungen in den jeweiligen kantonalen Bildungsdepartementen herangezogen werden.

In diesem Zusammenhang muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die vorliegenden Erkenntnisse zur Rolle und zu den Haltungen der EDK allgemein, der Plenarversammlung und des Generalsekretariats in den genannten Handlungsfeldern durch den Einbezug weiterer Dokumente zu validieren wären, weil das Generalsekretariat der EDK keine Einsicht in die Protokolle der EDK-Vorstandssitzungen und der Plenarversammlung gewähren konnte und wichtige Informationsquellen und Standpunkte zu den genannten Handlungsfeldern bei der Rekonstruktion der Prozesse somit nicht verfügbar waren. Zudem unterlagen die beiden interviewten Personen aus dem EDK-Generalsekretariat auch nach ihrer Tätigkeit dem Amtsgeheimnis, was dazu geführt haben dürfte, dass bestimmte Aussagen nicht getätigt werden konnten.

9 Diskussion

Die nachfolgende Diskussion der in den vorhergehenden Kapiteln dargelegten empirischen Befunde umfasst vier Teile. Zuerst werden die Erkenntnisse der vorliegenden Forschungsarbeit rekapituliert und in den theoretischen Rahmen der Studie eingeordnet (Kap. 9.1). Im Anschluss daran werden die für die Analysen eingesetzten Methoden reflektiert (Kap. 9.2). In diesem Zusammenhang wird zudem auf die Einschränkungen der Explorativstudie eingegangen. Danach wird aufgezeigt, welche Implikationen die Ergebnisse für Theoriebildung, Forschung und Praxis haben (Kap. 9.3). Zum Schluss werden in einem Ausblick weiterführende Forschungsfragen dargelegt (Kap. 9.4).

9.1 Rekapitulation und theoretische Einbettung der Analyseergebnisse

Auf der Grundlage der in Kapitel 1.2. formulierten forschungsleitenden Fragestellungen werden nachfolgend die Implementierung des HFKG als politischer Prozess, die Veränderungen der Steuerungsstruktur, die sich durch die Inkraftsetzung des Gesetzes ergeben haben, sowie die in bestimmten Themenfeldern zu beobachtende ordnungspolitisch geprägte Handlungskoordination vor dem Hintergrund der in Kapitel 5 dargelegten politikwissenschaftlich geprägten Governance-Perspektive rekapituliert. Abgeschlossen werden die Ausführungen durch eine Gesamteinschätzung der neuen Hochschulsteuerung.

9.1.1 Das HFKG: Kontext, Ziele und Absichten

Anhand der ersten Forschungsfrage sollte geklärt werden, in welchem bildungspolitischen Kontext das HFKG entstanden ist. In diesem Zusammenhang sollten zudem die Ziele und die Absichten des geplanten Hochschulgesetzes mit Blick auf die Neugestaltung des gesamten Hochschulraums herausgearbeitet werden (vgl. Kap. 7.1). Diese Frage bezog sich auf die Inhalts- und die Prozesskomponente.

Mit der Implementierung des HFKG sollte der Hochschulartikel der Bundesverfassung umgesetzt werden, der eine *geteilte* Verantwortung von Bund und Kantonen für den gesamtschweizerischen Hochschulraum (Art. 63a BV) vorsieht. Bei der Revision des Hochschulartikels war das Ziel verfolgt worden, einen kohärenten und einheitlichen Bildungs- bzw. Hochschulraum von hoher Qualität zu schaffen, in dessen Gefüge die

verschiedenen Hochschultypen gleichwertig behandelt werden. Zugleich sollte der funktionalen Differenzierung des Hochschulraums jedoch weiterhin Rechnung getragen werden (vgl. Kap. 7.1). Diese verschiedenen Zielsetzungen waren unter anderem eine Folge der Vielfalt der Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteure, der auf unterschiedlichen Systemebenen (Bund, Kantone, intermediäre Ebene) parallel agierenden Steuerungsorgane, der damit verbundenen verschiedenartigen normativ-regulativen Grundlagen der Hochschulsteuerung, des damit einhergehenden divergierenden Autonomiegrads sowie des Akkreditierungs- und Finanzierungsstatus der einzelnen Institutionen. Zurückführen lassen sich diese vielfältigen Einflussfaktoren unter anderem auf die Segregation des Hochschulraums, das heisst auf die Gründung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen (vgl. Kap. 3). Darüber hinaus hatte sich gezeigt, dass Koordinationsbemühungen zwar innerhalb der einzelnen Hochschultypen unternommen wurden, zwischen den unterschiedlichen Hochschultypen jedoch nur in geringem Ausmass zu konstatieren waren.

Mit der Zielsetzung, einen kohärenten, einheitlichen und qualitativ hochstehenden Hochschulraum zu schaffen, war in Anbetracht dieses komplexen Gefüges die Absicht verbunden, die Steuerungsstruktur zu vereinfachen und die Anzahl der involvierten Organe zu reduzieren (Entflechtung). Neu sollten Bund und Kantone Kompetenzen an gemeinsame Organe übertragen. Im revidierten Bildungsrahmenartikel wurde diese Form der Zusammenarbeit, die auch als *delegierter kooperativer Föderalismus* bezeichnet werden könnte, in der Verfassung verankert. Im Kontext des HFKG ist unter „Delegation“ konkret zu verstehen, dass Bund und Kantone rechtssetzende Kompetenzen an die Schweizerische Hochschulkonferenz und Beschlussrechte an den Schweizerischen Akkreditierungsrat übertragen und sich infolgedessen aus der direkten Steuerung zurückgezogen haben. Der delegierte kooperative Föderalismus sollte jedoch weder den Horizontalföderalismus, das heisst die interkantonalen Vertragswege bzw. die Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, noch die vertikalen, in der Bundesverfassung und den Hochschulgesetzen festgeschriebenen Kooperationen ersetzen, sondern diese bestehenden Formen sollten umgekehrt die Grundlage für den delegierten kooperativen Föderalismus bilden. Diese Form der Zusammenarbeit hatte in Ansätzen zwar bereits in der ehemaligen Schweizerischen Universitätskonferenz existiert, hatte sich jedoch nicht auf alle Hochschultypen bezogen und war verfassungsrechtlich nicht legitimiert gewesen.

Des Weiteren wurde die revidierte Bundesverfassung auch auf die Festlegungen der Bologna-Deklaration bzw. deren Folgekonferenzen ausgerichtet, um die Akkreditierungspraxis der Hochschulen weitgehend zu vereinheitlichen und damit gleichzeitig den Hochschulraum vor privaten Anbietern zu schützen (vgl. Kap. 7.2.4). Neben dem Verzicht auf die Studiengangakkreditierung für nicht geregelte Berufe sollten auch die Vereinheitlichung der Finanzierungsprinzipien und die Ausdehnung der wettbewerbsfördernden finanziellen Anreizmechanismen (projektgebundene Beiträge) auf alle Hochschultypen die Autonomie der Hochschulen erhöhen.

Die empirischen Befunde zeigen unter Berücksichtigung des in Kapitel 5.2 dargelegten Ansatzes der *Governance-Formen* (Benz et al., 2007), dass im Gesetzgebungsprozess die Formen des *politischen Wettbewerbs* und der *Verhandlung* dominierten, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass dies in der Regel zu erwarten ist. Wird mit Benz (2007c, S. 54) davon ausgegangen, dass sich politischer Wettbewerb vorwiegend zwischen „Staaten, Regierungen, Parteien, Regionen, Kommunen oder Organisationen“ ergibt, dann befanden sich im vorliegenden Fall der Bundesrat und das Bundesparlament, die Kantone einschliesslich des Bündnisgremiums EDK, die Wirtschaft über verschiedene Interessenverbände sowie Vertreterinnen und Vertreter von Hochschulen und eher untergeordnet der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat im Wettbewerb um politischen Einfluss. Bei der rekonstruktiven Analyse des Gesetzgebungsprozesses liess sich einerseits ein politischer Wettbewerb um Einsitz und Stimmrecht in Gremien feststellen, die gegenüber anderen Gremien über Rechtssetzungs-, Regelungs- und Beschlussfassungskompetenz verfügen, so wie dies beispielsweise im Verhältnis zwischen der Schweizerischen Hochschulkonferenz und dem Schweizerischen Akkreditierungsrat bzw. swissuniversities der Fall ist. Andererseits wurde insbesondere im Parlament darüber debattiert, wer bei der Regelung der Bedingungen für die Zulassung zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung die Definitionsmacht innehatte.

Angesichts dieser Konstellationen kommt auch der Governance-Form der *Verhandlung* eine grosse Bedeutung zu. Geprägt wurden die rekonstruierten Verhandlungen von den folgenden dominierenden Konfliktlinien:

- Stärkung der Hochschulautonomie hinsichtlich der eigenen strategischen Planung;
- Vetorecht des Bundes in der Schweizerischen Hochschulkonferenz;
- Stärkung der Nidhthochschulkantone gegenüber den Trämerkantonen in der Schweizerischen Hochschulkonferenz;
- Stärkung der Organisationen der Arbeitswelt in der Schweizerischen Hochschulkonferenz;
- Unterschiede in der Finanzierung von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen;
- Kriterien für die Zulassung zu Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen.

Die Bereinigung dieser Konfliktlinien erfolgte während des Vernehmlassungsverfahrens und der parlamentarischen Beratung und war mehrheitlich, aber nicht nur, durch Konsensfindung und Kompromissbereitschaft gekennzeichnet. Mit Blick auf die in Kapitel 5.4.3 skizzierte *Vetospieler-Theorie* hat sich im Gesetzgebungsprozess gezeigt, dass die beteiligten Akteurinnen und Akteure unterschiedliche Rollen einnahmen. Während die Projektgruppe, bestehend aus Mitgliedern von Bund und Kantonen sowie weiteren Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten, den ersten Gesetzesentwurf erstellt hatte, nahm sie die Rolle der internen Vetospielerin ein. In dieser Rolle konnte die Projektgruppe massgeblich Einfluss auf den Inhalt und die Ausgestaltung der Regelungsbereiche des HFKG nehmen. Dieser Einfluss manifestierte sich auch darin, dass der Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) als wegweisend für den gesamten Gesetzgebungsprozess angesehen wurde.

Als kompetitive Vetospieler haben sich demgegenüber die Organisationen der Arbeitswelt erwiesen. Ihre Interventionen im Vernehmlassungsverfahren bezogen sich auf den im Vergleich mit den geltenden Bestimmungen im Fachhochschulgesetz verringerten Einfluss der Verbände in der Berufsbildung des Tertiär-A-Bereichs. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Organisationen der Arbeitswelt gegen die Gesetzesvorlage wenden würden, waren vonseiten des Bundesrats offenbar als

erheblich betrachtet worden, weshalb der Einfluss der Verbände in den verschiedenen Versionen der überarbeiteten Gesetzesvorlage im Sinne eines Kompromisses vom ursprünglichen Nichteinbezug bis hin zur Schaffung eines ständigen Ausschusses der Schweizerischen Hochschulkonferenz mit Antragsrecht vergrößert wurde.

Das Bundesparlament verfügt gemäss Verfassung über legislative Befugnisse und hat bei der Wahrnehmung seines Auftrags die Rolle eines institutionellen externen Vetospielers eingenommen. In dieser Rolle hat das Parlament das Vetorecht des Bundes in der Schweizerische Hochschulkonferenz bestätigt. Es kam den Nichtträgerkantonen von Hochschulen jedoch insofern entgegen, als in der Schlussfassung des Gesetzes festgelegt wurde, dass im Gremium der Plenarversammlung sämtliche Kantone vertreten sein und gemeinsam über den finanziellen Rahmen der hochschulpolitischen Koordination befinden sollten. Beibehalten wurden hingegen die unterschiedlichen Finanzierungsgrundsätze für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen. Die Begründungen dafür bezogen sich auf das Differenzierungsbot und die Zuständigkeiten der Kantone für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung bzw. die politische Nichtdurchsetzbarkeit der Herauslösung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aus der kantonalen Verantwortung. Weniger erfolgreich war im Gegensatz dazu der Interventionsversuch des EDK-Generalsekretariats. Dieses hatte in der parlamentarischen Debatte im Namen der Kantone und somit als externe Vetospielerin versucht, die Definitionsmacht über die Formulierung der Zulassungsbedingungen zurückzuerlangen. Die Ziele der Koordination und der Harmonisierung des Hochschulraums wurde von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, insbesondere von denjenigen des Nationalrats, jedoch stärker gewichtet als die Zuständigkeit der Kantone in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, obwohl dies normative Inkohärenzen zur Folge hatte.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 5.4.4 dargelegten *Theorie der Politikverflechtung* (Scharpf et al., 1976) lässt sich konstatieren, dass sich die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteure in einem *Zwangsverhandlungssystem* (Benz, 2009, S. 61 f.) befanden. Das übergeordnete Ziel bestand darin, bei der Umsetzung des Hochschulartikels (Art. 63a BV) Konsens zu erreichen. Als Mittel der *Konsensbedarfsreduktion und Konfliktminimierung* wurde im Gesetzgebungsprozess zu Beginn vom durchaus üblichen Mechanismus der *Externalisierung* Gebrauch gemacht,

indem die Grundlagenarbeit an eine Projektgruppe von Bund und Kantonen delegiert worden war. Dieses Vorgehen zielt darauf ab, Mitglieder mit einer ähnlichen ideologischen Bezugsnorm zusammenzubringen, damit diese gemeinsam eine Strategie für das Gesamtsystem entwickeln können (Benz, 2007a, S. 57). Neben einer konkreten Zieldefinition unterbreiteten die Mitglieder dieser Projektgruppe dem Bundesrat für die Neugestaltung des Hochschulraums die drei Varianten „Zentralisierung“, „Entflechtung“ und „Kooperation“ (vgl. Kap. 7.1.2). Als am besten geeignet wurde das Kooperationsmodell betrachtet, das zwar auch *Entflechtungen in der Organstruktur* vorsah, diese jedoch in geringerem Umfang umsetzte, als es im Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft (SWF & BBW, 2004) ursprünglich skizziert worden war. Im Sinne einer Lösung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner wurden die Möglichkeiten einer stärkeren Entflechtung des Hochschulraums vielmehr zugunsten eines mehrheitsfähigen Vorschlags verworfen, der nur noch moderate Entflechtungen der Steuerungsorgane anstrebte und dadurch eine Blockade in der Erarbeitung der neuen Hochschulgesetzgebung verhindern sollte. Der Grund dafür bestand nicht zuletzt darin, dass die Projektgruppe die Transaktionskosten für einen radikalen Politikwandel als zu hoch eingeschätzt und deshalb an der politischen Durchsetzbarkeit gezweifelt hatte (SWF & BBW, 2004, S. 17).

Im Zusammenhang mit Entscheidungsalternativen liess sich im Gesetzgebungsprozess noch eine weitere Massnahme zur Konfliktminimierung feststellen, die darin bestand, Entscheidungen zu *segmentieren*, indem bestimmte Regelungen in die Entscheidungskompetenz von anderen Gremien verlagert und somit verlagert wurden. So sollte zum Beispiel die neu geschaffene Schweizerische Hochschulkonferenz Merkmale der Hochschultypen definieren und Akkreditierungsstandards für die institutionelle Akkreditierung festlegen (Art. 12 HFKG). Von zu detaillierten Regelungen wurde im Gesetz angesichts des prognostizierten Konfliktpotenzials erneut abgesehen, obwohl dies von mehreren Seiten gefordert worden war (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4597). Der Vorteil dieses Vorgehens bestand darin, dass bereits erzielter Konsens in anderen Bereichen gesichert werden konnte, während Konflikte unter Umständen dazu geführt hätten, dass dieser wieder zur Disposition gestanden hätte.

Die Ereignisse der Revision des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung und des damit verbundenen Prozesses der Erarbeitung und Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung lassen sich auch unter Verweis auf die *Theorie des*

dynamischen Föderalismus (Benz, 2009) betrachten, die in Kapitel 5.4.5 erörtert wurde. Durch die Entscheidung, die Verantwortung für den schweizerischen Hochschulraum dem Bund und den Kantonen zu übertragen, wurde ein *Steuerungswandel* im hochschulpolitischen Mehrebenensystem angestossen, der unter anderem auf *veränderte Leitideen, Bewertungen und Normen* zurückzuführen ist, die sich auf die Ausgestaltung von Institutionen und die damit zusammenhängenden Machtstrukturen auswirkten. Obwohl diese Neugestaltung grundsätzlich eine *bewusste Handlung* der kollektiven Akteurinnen und Akteure darstellte, muss sie auch relativiert werden. Denn durch die Entscheidung, den bisherigen Pfad der Hochschulsteuerung zu verlassen, wurde zwar ein Wandel der Steuerungsmechanismen herbeigeführt. Das gewählte Modell war jedoch nicht gänzlich neu, weil die bestehende dreiteilige Grundarchitektur (Bundesgesetz, Hochschulkonkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung) der Steuerung der Universitäten in ihren Grundzügen übernommen worden war.

In diesem kontinuierlich fördernden und strukturerhaltenden Mechanismus kommen im Sinne des Konzepts der Pfadabhängigkeit die *Selbstverstärkung* und die *Stabilität* von politischen Teilsystemen zum Ausdruck. Die in Kapitel 7 beschriebenen Prozesse verdeutlichen diesbezüglich, dass die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten bei der Problemlösung keine mechanistische, sondern eher eine dynamische Herangehensweise gewählt hatten. Dieses Vorgehen zeichnete sich durch ein Wechselspiel zwischen Statik und Wandel aus, in dessen Verlauf die Vor- und Nachteile der neu zu schaffenden Institutionen kontinuierlich abgewogen wurden.

Mit Rückbezug auf die *schematische Darstellung des akteurszentrierten Institutionalismus* (vgl. Abb. 3) konnten durch die Untersuchung der ersten Fragestellung der bildungspolitische Kontext der Gesetzgebung als unabhängige Variable und die neuen, veränderten Steuerungsmechanismen als abhängige Variable bestimmt werden. In den Ausführungen zur zweiten Fragestellung sollen im nachfolgenden Kapitel die wesentlichen Unterschiede zwischen alter und neuer Steuerung im Verflechtungssystem herausgestellt werden.

9.1.2 Das HFKG: Veränderte Steuerungsmechanismen und Steuerungsinstrumente

Zur Klärung der zweiten Forschungsfrage wurden Änderungen in den Steuerungsmechanismen und in den Steuerungsinstrumenten für die unterschiedlichen

Hochschultypen herausgearbeitet (vgl. Kap. 7.3). Im Zentrum stand deshalb die Strukturkomponente.

In der veränderten Steuerungsgrundstruktur zeigt sich auf der übergeordneten Ebene folgendes Bild: Die Gültigkeit des neuen Hochschulgesetzes als direktes Steuerungsinstrument der Regulierung erstreckt sich auf universitäre Hochschulen wie auch auf Fachhochschulen. Damit gilt fortan die gleiche Rechtsgrundlage für beide Hochschultypen. Die hochschulbezogenen Tätigkeiten wurden auf der Bundesebene in einem Departement, dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, bzw. in einem Kompetenzzentrum, dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, zusammengefasst. Damit hat eine *Entflechtung* auf der Ebene der nationalen Hochschulsteuerung stattgefunden, die zuvor vom Eidgenössischen Departement des Inneren und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im jeweiligen Zuständigkeitsbereich gemeinsam wahrgenommen worden war.

Neben der Entflechtung der Tätigkeiten und Zuständigkeiten aufseiten der Bundesdepartemente war des Weiteren festzustellen, dass die in den Trägergesetzen vorgesehenen vertikalen Mechanismen der Hochschulsteuerung nach wie vor gültig sind, so wie dies in der Zielsetzung des HFKG vorgesehen war (vgl. Kap. 7.3). Die horizontalföderalistischen Steuerungsinstrumente FHV, IUV und Diplomanerkennungsvereinbarung blieben ebenfalls erhalten. Darüber hinaus wurden – wie in Kapitel 9.1.1 bereits festgehalten – die Steuerungsmechanismen, die in der Steuerung der Universitäten schon vor der Gesetzesrevision eingesetzt worden waren, übernommen und auf den gesamten Hochschulraum ausgeweitet. Für das Hochschulkonkordat (EDK, 2013) und die Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV-HS, 2015) bedeutet dies, dass diese horizontalen Verflechtungsstrukturen dahingehend angepasst wurden, dass nicht nur die Träger der Universitäten diesen Vereinbarungen beizutreten hatten, sondern sämtliche Kantone.

Die Detailanalyse der Steuerungsmechanismen und der eingesetzten Steuerungsinstrumente ergab, dass infolge der neuen Hochschulgesetzgebung ein Wandel an Staatlichkeit stattgefunden hatte, der sich unter anderem durch den Rückzug des Bundes und der Kantone aus der direkten Steuerung auszeichnet. Konkret feststellen liessen sich einerseits eine *Übertragung* von Kompetenzen der direkten

Regulierung an gemeinsame Organe und andererseits eine *Delegation* der staatlich kontrollierten externen Qualitätssicherung an ein unabhängiges Organ.

Die Auswirkungen der neuen Steuerungsstruktur auf die *Autonomie* der unterschiedlichen Hochschultypen und Hochschulprofile sowie deren Träger sind unterschiedlich gross und nicht in jedem Fall gleich bedeutsam (vgl. Kap. 7.3). Die *Fachhochschulen* haben aus der neuen Gesetzgebung rückblickend den grössten Nutzen gezogen. Der Grund dafür besteht darin, dass es den einzelnen Fachhochschulen und ihren Trägern aufgrund der aufgelösten engen Bindung an den Bund und an ein Bundesdepartement ermöglicht wurde, sich im Hochschulraum losgelöst von der Fachhochschulregion als eigene Hochschule zu positionieren. Eine Sicherheit für die Hochschulträger, die gleichzeitig auch als Massnahme zur Stärkung der Autonomie interpretiert werden kann, bildet ausserdem der Umstand, dass der Bund seine Finanzleistungen für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen als verbindlich erklärt hat. Im Vergleich zu diesem direkten Steuerungsinstrument wurde mit dem indirekten Instrument der projektgebundenen Beiträge (Art. 59 HFKG) eine Form des Leistungswettbewerbs für *alle* Hochschultypen implementiert, bei der die öffentlich-rechtlichen Institutionen untereinander in Konkurrenz um Gelder treten. Weil sich die infrage kommenden Projekte auf bestimmte Themenfelder mit hochschulpolitischer Bedeutung beziehen, liegen die Mechanismen *Wettbewerb* und *Koordination* in dieser Konstellation dicht beieinander.

Eingeschränkt wurde die Trägerautonomie infolge der neuen Hochschulsteuerung hingegen dadurch, dass das Bundesrecht nun unabhängig vom Hochschultyp den Referenzpunkt für die Formulierung der Trägergesetze hinsichtlich der Rechtsform, der Zulassungsbedingungen und der Bedingungen der institutionellen Akkreditierung darstellt. In Bezug auf Letztere liess sich in der Analyse feststellen, dass die Auswirkungen für die einzelne Hochschule als Organisation bedeutsam sein können, obgleich in den Qualitätsstandards zur institutionellen Akkreditierung lediglich Mindestanforderungen formuliert worden waren und diese Standards seit den Bologna-Folgekonferenzen im europäischen Hochschulraum einen allgemeingültigen Referenzrahmen darstellen (Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister, 2003, 2005). Diese Auswirkungen sind darauf zurückzuführen, dass mit den Voraussetzungen für den Eintritt in das Verfahren und den zu erfüllenden Qualitätsstandards implizit definiert wird, welche Merkmale eine Hochschule hinsichtlich

Organisationsstruktur, Management, Lehre, Forschung und Dienstleistungen auszumachen haben.

Als eine weitere Einschränkung der Hochschul- und Trägerautonomie könnte sich bei den universitären Hochschulen und Fachhochschulen des Weiteren die *Verpflichtung zur Kooperation und Koordination* erweisen, die sich aus der *Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen* ergeben könnte. Dieses indirekte Steuerungsinstrument, hinter dem die Absicht einer Strukturierung des Hochschulraums steht, kann auch als negativer Anreiz verstanden werden, da Bundesbeiträge an die Mitwirkung der Hochschulen gekoppelt sind.

Unter Berücksichtigung der Verflechtungstypen, die Scharpf et al. (1976) in der *Theorie der Politikverflechtung* (vgl. Kap. 5.4.4) beschrieben haben, konnte festgestellt werden, dass eine besondere Form der *Konfliktvertagung* zur Anwendung kam. Diese besondere Form, die im vorliegenden Fall weniger zeitlich als vielmehr „örtlich“ zu verstehen ist, umfasste neben der Vertagung von Entscheidungen auch deren Verlagerung in andere Gremien. So sollte beispielsweise die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz anstelle des Schweizerischen Hochschulrats die finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination festlegen (Art. 11 Abs. 2 lit. a HFKG).

Mit Blick auf die Theorie der Politikverflechtung ist des Weiteren zu konstatieren, dass sowohl die Mechanismen der alten Hochschulsteuerung als auch die Mechanismen der neuen Hochschulsteuerung *Merkmale eines Verbundsystems* und der *horizontalen Verflechtung* aufweisen, weil die formelle Mitwirkung der Untereinheiten bei der Politikgestaltung gegeben war und dies auch weiterhin der Fall sein wird. Hinzu kommt, dass die dezentralen Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteure als Konsenspartnerinnen und Konsenspartner fungierten (Verbundsystem), die zugleich das Ziel verfolgten, sich selbstständig zu koordinieren (horizontale Verflechtung). Vor diesem Hintergrund konnte nicht eindeutig bestimmt werden, welchem Verflechtungstyp die neu geschaffenen Organe zuzuordnen sind. Je nach Perspektive können die Zuschreibungen unterschiedlich ausfallen. Bezogen auf die Schweizerische Hochschulkonferenz liegt die Betrachtung als Verbundsystem nahe, sofern die Sichtweise des Bundes eingenommen wird. Aus dieser Perspektive könnte der Bund aufgrund seiner Leitungsfunktion als hierarchisch übergeordnete Einheit betrachtet werden, die die dezentralen Einheiten, das heisst die Kantone und teilweise die Einsitz

nehmenden Interessengruppen, an der Meinungsbildung und der Entscheidungsfindung beteiligt. Diese Auslegung würde jedoch dem Ziel des Verfassungsartikels widersprechen, der Bund und Kantone die Zuständigkeit für die Ausgestaltung des Hochschulraums gemeinsam, das heisst ohne Über- bzw. Unterordnung einer Partei überträgt. Gleichwohl sprechen auch die aus normativer Sicht implementierte Entscheidungssegmentierung in den beiden Tagungsformen der Plenarversammlung und des Schweizerischen Hochschulrats (Art. 11 und 12 HFKG) sowie die Bottom-up-Steuerung, die zum Beispiel durch die Verfahren zur Bestimmung der gemeinsamen Hochschulkoordination bezüglich der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen festgelegt wurde (Art. 38 HFKG), für eine Auffassung der Schweizerischen Hochschulkonferenz als Verbundsystem.

Wird der Fokus auf die horizontale Verflechtung gerichtet, kann des Weiteren festgehalten werden, dass sich die Einheiten Bund und Kantone gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung selbst koordinieren, indem sie Rahmenbedingungen und Inhalte des Hochschulraums gemeinsam festlegen. Würde diese Klassifizierung als horizontale Verflechtung zutreffen, könnte jedoch nicht mehr von der Selbstkoordination *dezentraler* Einheiten gesprochen werden, so wie Scharpf et al. (1976, S. 34) dies vorgeschlagen haben, da der Bund als Mitglied der Schweizerischen Hochschulkonferenz eher eine zentrale als eine dezentrale Einheit darstellt. In Bezug auf den Schweizerischen Akkreditierungsrat und swissuniversities, die in Abhängigkeit und Wechselbeziehung zur Schweizerischen Hochschulkonferenz stehen, wäre künftig zu klären, wie die Arbeit in diesen Gremien in die Theorie der Politikverflechtung einzuordnen wäre. Dieses Desiderat ergibt sich neben den genannten Abhängigkeiten und Wechselbeziehungen der Organe untereinander auch aufgrund ihrer Merkmale hinsichtlich Zusammensetzung und Kompetenzen. Die Frage, inwieweit sich die These von Wachendorfer-Schmidt (2003) in Zukunft bestätigen wird, dass Politikverflechtung dann scheitert, wenn Kooperationsformen fest institutionalisiert werden, bleibt auch unter Berücksichtigung der Entflechtungskosten und der Veränderungsresistenz der Politiksysteme zu überprüfen.

In Bezug auf die *Instrumente der Governance* (vgl. Kap. 5.3) hat sich gezeigt, dass die eingesetzten Steuerungsinstrumente aus mehreren Gründen nicht eindeutig kategorisiert werden konnten. Ein Grund dafür bestand darin, dass sich die vorliegenden Analysen im Unterschied zu Lehmanns (2013) Untersuchung nicht auf die von *einer*

Akteurin oder *einem* Akteur über einen bestimmten Zeitraum hinweg eingesetzten Steuerungsinstrumente, sondern auf die Steuerungsinstrumente *mehrerer* Akteurinnen und Akteure auf *unterschiedlichen* staatlichen Ebenen beziehen. Darüber hinaus standen in der vorliegenden Untersuchung auch nicht die in einem bestimmten Prozess tatsächlich eingesetzten Steuerungsinstrumente im Zentrum. Von Interesse waren vielmehr die durch das HFKG, die Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV-HS, 2015) und die Interkantonale Vereinbarung im Hochschulbereich (EDK, 2013) etablierten Institutionen, *mit* und *in* denen direkte und indirekte Instrumente verankert werden. Deshalb bildete Lehmanns (2013) Kategorisierung für die vorliegende Arbeit lediglich einen Ansatzpunkt, der weiterentwickelt werden müsste. Erste Überlegungen dazu werden in Kapitel 9.3.1 präsentiert.

9.1.3 Das HFKG: Inhalte und Prozesse der Handlungskoordination im Vollzug

Anhand der dritten Forschungsfrage sollte geklärt werden, in Bezug auf welche hochschulpolitischen Inhalte und Prozesse sich im untersuchten Zeitraum (2015–2018) zwischen den Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren des Hochschulraums Fragen im Vollzug des HFKG manifestierten. Darüber hinaus wurden erste Auswirkungen des Vollzugs nachgezeichnet, wobei der Fokus auf die Pädagogischen Hochschulen gelegt wurde. Bei dieser Frage stand somit wie bereits bei der ersten Forschungsfrage die Inhalts- und Prozesskomponente in Zentrum des Forschungsinteresses. Bei der Analyse wurden im Wesentlichen die Hauptregelungsbereiche des HFKG und die neuen gemeinsamen Organe betrachtet (vgl. Kap. 8.1–8.3). Spezifisch in Bezug auf die Veränderungen in der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde darüber hinaus insbesondere das Verhältnis zwischen der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen und der EDK beleuchtet, weil die Pädagogischen Hochschulen und die Kantone ihre enge Verbindung infolge der neuen Steuerungsstruktur ein Stück weit gelockert hatten und anzunehmen war, dass dieser Umstand Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung nötig gemacht hatte (vgl. Kap. 8.4). Die diesbezüglich gewonnen Erkenntnisse und deren Bedeutung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung werden in Kapitel 9.1.4 gesondert dargelegt, wo auch auf die drei zugehörigen, in Kapitel 1.2 aufgestellten Hypothesen Bezug genommen wird. Nachfolgend wird

zunächst auf allgemeinere Aspekte eingegangen, die auch für die anderen Hochschultypen relevant sind.

Die Ergebnisse der Datenanalysen haben gezeigt, dass sich auf der strukturellen Ebene aufgrund der normativen Änderungen, die sich durch das HFKG und den Folgeerlass der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e) ergeben hatten, bereits erste *Bereinigungs- und Differenzierungstendenzen* im Hochschulraum zu konstatieren sind. Die dargelegten Bereinigungen resultierten einerseits aus der Akkreditierungsbedingung, dass Institutionen, die dem Hochschulraum zugeordnet werden, einen alle Bereiche umfassenden Leistungsauftrag in Lehre, Forschung und Dienstleistungen wahrzunehmen haben (Art. 30 HFKG). Andererseits sind sie eine Folge der Bedingung, dass es sich bei einer Hochschule um eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz handeln muss (SHR, 2015e, Art. 4). Da sie diese neuen gesetzlichen Bedingungen nicht erfüllten, wurden einige Institutionen des Hochschulbereichs, die zuvor den Begriff „Universität“ oder „universitäres Institut“ in ihrer Bezeichnung geführt hatten, nicht als akkreditierungsfähig angesehen.

In Anbetracht der neu etablierten Zusammenarbeit von Bildungsverwaltung und Handelsregisterämtern ist zu erwarten, dass sich der Trend zur Bereinigung im Bereich der privaten Institutionen zukünftig fortsetzen dürfte. Um diese Hypothese zu verifizieren, wäre nach Ablauf der achtjährigen Frist zur Erlangung der Akkreditierung eine systematische Bestandsaufnahme der akkreditierten und nicht akkreditierten privaten Universitäten bzw. universitären Institutionen erforderlich, die aufzeigen würde, ob die nicht akkreditierten Institutionen ihren Betrieb aufgegeben haben oder ob sie diesen unter anderer Bezeichnung fortführen. Des Weiteren lässt sich den Ergebnissen entnehmen, dass „Bereinigung“ auch bedeuten kann, dass die Lehr- und Forschungstätigkeiten von privaten Institutionen in kantonale Universitäten integriert werden oder dass Institutionen, die ursprünglich dem Hochschulraum zugeordnet worden waren, aus diesem ausgeschlossen werden müssen.

Als weitere Folge der genannten Akkreditierungsvoraussetzungen haben sich neben der Tendenz zur Bereinigung wie bereits festgehalten auch Differenzierungstendenzen nachweisen lassen. Der Grund dafür besteht darin, dass sich Hochschulen seit der Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung unabhängig von ihrem Verbund akkreditieren lassen können. Bis zum jetzigen Zeitpunkt war dies in zwei Fachhochschulregionen, namentlich der Fachhochschule Ostschweiz und der Zürcher Fachhochschule, der Fall.

Die für die Fachhochschulen nachgezeichneten Entwicklungen lassen den vorläufigen Schluss zu, dass diejenigen Fachhochschulen, die Teil eines Fachhochschulverbunds sind, die Autonomisierungsmöglichkeiten nutzen, wenn zwei Kriterien gegeben sind: Zum einen war die Governance-Struktur in den untersuchten Fällen bereits vor der Inkraftsetzung des HFKG als nicht adäquat betrachtet worden (econcept, 2007) und zum anderen liess der Rechtsstatus der betreffenden Institutionen ein autonomes Fortbestehen zu.

Solche Differenzierungstendenzen lassen sich auch bei den Pädagogischen Hochschulen beobachten. Ähnlich wie bei den Fachhochschulen dürfte die unbefriedigende Governance-Struktur wahrscheinlich zu einer Abspaltung des Instituts Vorschulstufe und Primarstufe der Neuen Mittelschule Bern von der Pädagogischen Hochschule Bern führen. Des Weiteren manifestieren sich Differenzierungstendenzen in der geplanten, aber noch nicht definitiv beschlossenen Schaffung einer vom Bund getragenen Pädagogischen Hochschule für Berufsbildung. Diese Entwicklungen können auch als Ausnutzung des Handlungsspielraums oder als Mechanismus der Anpassung an die geltenden normativen Rahmenbedingungen interpretiert werden. Diesbezüglich wäre allerdings zu fragen, ob die sich abzeichnende Differenzierung des Hochschulsystems den Zielen des HFKG entspricht, da mit dieser Entwicklung keine „Konzentration der Kräfte“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4512) und nicht notwendigerweise eine Steigerung der Effizienz und der Effektivität einhergehen dürften.

Das obligatorisch zu durchlaufende Verfahren der institutionellen Akkreditierung hatte jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Autonomie von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen, sondern es leistete auch einen Beitrag zur *Konvergenz* mit Blick auf die Erreichung von Hochschulformigkeit, indem in Form der erforderlichen Voraussetzungen festgelegt wurde, was eine Hochschule ausmacht. Dazu gehören neben einer adäquaten Forschungsausstattung unter anderem auch Nachwuchsförderung, ein gewisser Grad an Internationalisierung und die Sicherstellung der Mitwirkung der Hochschulangehörigen. Die zur erfolgreichen Absolvierung des Verfahrens zu erfüllenden Mindeststandards können als Legitimation für Hochschulentwicklungsprozesse herangezogen werden und von den Hochschulen beispielsweise als Argumentarium für die Beantragung einer Aufstockung der Globalbeiträge dienen.

Die Analysen der bislang abgeschlossenen Fälle deuten des Weiteren darauf hin, dass das Verfahren der institutionellen Akkreditierung gewisse *Spannungsfelder* evozierte. Diese Spannungsfelder betreffen erstens die Durchsetzung von Mindestanforderungen an Hochschulen vs. Tangierung der Hochschul- und Trägerautonomie durch Auflagen. Zweitens beziehen sie sich auf die Umsetzung vs. Nichtumsetzung der Auflagen, wobei eine Nichtumsetzung eher unwahrscheinlich sein dürfte, weil daran das Bezeichnungsrecht und Bundesbeiträge geknüpft werden. Drittens konnte ein Spannungsfeld in Bezug auf Interventionsanstösse der Hochschulen via swissuniversities und dem Schweizerischen Hochschulrat vs. Abhängigkeit von den Einschätzungen der Akkreditierungsinstanzen beobachtet werden. Diese wohl auch auf künftige Fälle übertragbaren potenziellen Spannungsfelder würden durch eine Klärung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Beteiligten, präzisierende Erläuterungen zu den Verfahrensprozessen und eine Revision bzw. Ergänzung von Rechtsgrundlagen zumindest teilweise an Bedeutung verlieren.

Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass eine Verfahrensoptimierung bei der institutionellen Akkreditierung und der Studienganganerkennung der EDK zwar noch ausstehend ist, eine *ordnungspolitische Klärung* mit Blick auf das übergeordnete Recht vonseiten der EDK jedoch bereits vorgenommen wurde, indem die institutionelle Akkreditierung als Voraussetzung für die Studienganganerkennung deklariert wurde. Im Hinblick auf die derzeit noch ausstehende Verfahrensoptimierung wäre unter anderem zu bestimmen, welche Nachweise in welchem Verfahren zu erbringen sind, damit verhindert wird, dass zu erfüllende Kriterien wie die Qualifikation des Personals in beiden Verfahren und gegebenenfalls mit unterschiedlichen Dokumenten und in unterschiedlicher Detailtiefe belegt werden müssen.

Mit Blick auf das oberste hochschulpolitische Organ, die Schweizerische Hochschulkonferenz, lässt sich festhalten, dass zahlreiche Sachgeschäfte in den Themenbereichen „Akkreditierung“, „Regelung der Zulassungsbedingungen“, „Koordination und Aufgabenteilung“ sowie „Finanzierung“ beraten wurden. In der Analyse dieser Geschäfte konnte unter Beizug der in Kapitel 5.4.4 dargelegten Merkmale der *Theorie der Politikverflechtung* herausgearbeitet werden, dass die Schweizerische Hochschulkonferenz in ihren beiden Versammlungsformen, das heisst in der Plenarversammlung und im Schweizerischen Hochschulrat, Sachverhalte zum einen durch *Beschlussfassung* klären konnte. Dabei handelte es sich konkret um die

Klärung des Ablaufs der institutionellen Akkreditierung, die Voraussetzungen für die Beantragung von Beiträgen und die Kooperation der kantonalen Bildungsverwaltung mit den Handelsregisterämtern zum Schutz des Hochschulraums. Weitere Beispiele für die Klärung durch Beschlussfassung sind die Verlängerung der alternativen Zulassungsbedingungen für MINT-Studiengänge oder die Verabschiedung des Sonderprogramms Humanmedizin und die Verordnung zum HFKG. Zum anderen wurden Beschlussfassungen und somit auch *Konflikte vertagt*. Vertrag wurden beispielsweise die detaillierte Ausgestaltung des vereinfachten Akkreditierungserneuerungsverfahrens oder die Definition der Hochschultypen. Des Weiteren wurde in einigen Fällen *auf eine Regulierung verzichtet*. Letztgenanntes war der Fall, wenn die Akteurinnen und Akteure der Schweizerischen Hochschulkonferenz zum Schluss gelangt waren, dass die von den Hochschulen getroffenen Regulierungen ausreichend seien. Ein Beispiel dafür war die Konkretisierung der „gleichwertigen Vorbildung“.

Hinsichtlich der Aspekte der Koordination des schweizerischen Hochschulraums und der Aufgabenteilung konnte festgestellt werden, dass erstmals ein Grundstein für die gemeinsame hochschulpolitische Koordination gelegt werden konnte, indem der Schweizerische Hochschulrat – gestützt auf die Vorarbeiten von swissuniversities – eine hochschultypenübergreifende Gesamtstrategie für die BFI-Periode 2021–2024 (swissuniversities, 2018m) verabschiedete und diese auch den nötigen Finanzrahmen erhielt. So einigten sich die Hochschulen unter anderem auf die Schwerpunkte „Digitalisierung in Lehre und Forschung“, „Nachwuchsförderung“ und „Personalpolitik“. *Handlungsdesiderate* ergaben sich demgegenüber vor allem bezüglich der *konsequenten Durchsetzung der Aufgabenteilung* allgemein und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (swissuniversities, 2018m).

Strukturerhaltende Massnahmen konnten bei Entscheidungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Verordnung zum HFKG beobachtet werden. Diese Massnahmen bezogen sich auf die Finanzierung von Institutionen, die kein Angebot an grundständigen Bachelor- und Masterstudiengängen oder keine Aktivitäten in Forschung bzw. Dienstleistung vorweisen können, sondern aufgrund eines bedeutsamen gesellschaftlichen Interesses vom Bund mit separaten Leistungsaufträgen geführt werden. Ebenfalls im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Verordnung zum HFKG und der Verhandlung der Höhe der

Beitragssätze für Universitäten und Fachhochschulen liess sich eine weitere strukturerhaltende Massnahme feststellen. Diese betraf die Forschungsfinanzierung der Fachhochschulen, da die Erhöhung der Forschungskosten in Relation zu den Betriebskosten im Sinne des abgelösten Masterplans weiterverfolgt werden sollte (EVD/BBT & EDK, 2011; WBF & SBFI, 2016).

Angeichts des geplanten Vorgehens, das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung zukünftig als bundeseigene Pädagogische Hochschule zu führen, muss bilanziert werden, dass die Schweizerische Hochschulkonferenz aus ordnungspolitischer Sicht keine Klärung der Zuständigkeiten für die Ausbildung von Lehrpersonen in der Berufsbildung erreichen konnte. Dies war nicht zuletzt auf die Uneinigkeit der Kantone zurückzuführen. Eine erfolgreiche zentrale ordnungspolitische Klärung erfolgte hingegen in Bezug auf die Definitionsmacht im Bereich der Zulassungsbedingungen für die geregelten Berufe der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Mit Verweis auf das revidierte EDK-Anerkennungsreglement erhielten die Kantone durch einen Beschluss der Schweizerischen Hochschulkonferenz ihre diesbezügliche Definitionsmacht zurück, wie es bereits vor der Inkraftsetzung des HFKG der Fall gewesen war. Dieses Vorgehen bildete keine strukturerhaltende Massnahme im eigentlichen Sinne, sondern stellte eher eine Strukturwiederherstellung dar. Strukturerhaltende, aber auch strukturwiederherstellende Massnahmen können einen indirekten Beitrag zur Konfliktminimierung leisten, weil an Bewährtem festgehalten wird, wodurch eine erneute Aushandlung von Inhalten, Prozessen und Zuständigkeiten umgangen werden kann. Dieses Beispiel verdeutlicht auch das bereits mehrfach angesprochene Demokratiedefizit, dass sich darin zeigt, dass die Schweizerische Hochschulkonferenz eine Entscheidung des Parlaments betreffend Definition der Zulassungsbedingungen (vgl. Kap. 7.2.4) rückgängig machen konnte.

Des Weiteren ergaben die Analysen, dass die *EDK* als Bündnisgremium der Kantone trotz Kompetenzverschiebungen zur Schweizerischen Hochschulkonferenz in vielen Bereichen weithin *bedeutsam für die Hochschulkoordination* geblieben ist (vgl. auch Salzmann, 2019; Scruzzi, 2019). Begründen lässt sich diese Einschätzung dadurch, dass sie sich als zentral für den Meinungsbildungs- und Konsensbildungsprozess der Kantone erwiesen hat und deswegen auch zukünftig als eine Art vorberatendes Gremium fungieren kann. Die Wirkung dieses vorgelagerten Schrittes kann sich jedoch nur dann entfalten, wenn sich eine Mehrheit der Kantone der favorisierten Position

anschliesst. Sowohl für das Gremium der Schweizerischen Hochschulkonferenz als auch für die Plenarversammlung der EDK ist es zudem entscheidend, dass die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren den im HFKG formulierten Koordinationsauftrag aktiv erfüllen, damit das Gleichgewicht von Bund *und* allen Kantonen in der Gestaltung des Hochschulraums gewahrt bleibt. Ausserdem bleibt die EDK auch in jenem Bereich der Hochschulkoordination wichtig, in dem es um die Finanzierung im Rahmen der FHV und der IUV geht, weil sie aufgrund der Geschäftsführung in beiden Kommissionen die Interessen der Kantone bündeln und auch nach aussen vertreten kann.

Ebenfalls hinzuweisen gilt es auf die gestiegene Bedeutung der gesamten Rektorinnen- und Rektorenkonferenz, das heisst auf die Rolle der Plenarversammlung von swissuniversities. Dieses Gremium trägt seit der Inkraftsetzung des HFKG die akademische Verantwortung für alle Hochschultypen und erhielt bei der Gesamtkoordination des Hochschulraums ein höheres Gewicht, als es zuvor bei den einzelnen Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen der Fall war. Wegen der zugrunde liegenden Fragestellung lag der Analysefokus diesbezüglich vorwiegend auf bildungspolitischen Themen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die an Pädagogischen Hochschulen stattfindet. In diesem Bereich hat sich herausgestellt, dass sich bei neuen Themenfeldern, in denen zuvor keine Tradition der Zusammenarbeit mit der EDK bestanden hatte, ein *Informations- und Mitwirkungs-vakuum* ergab, das durch die Neukonstituierung von gemeinsamen, fest institutionalisierten Zusammenarbeitsgefässen überwunden werden musste. Zu prüfen wäre, ob sich dieses Phänomen auch bei den Fachhochschulen nachweisen lässt, da sich diese aufgrund der Konstituierung von swissuniversities aus inhaltlicher und organisatorischer Sicht ebenfalls von der EDK entfernt haben. Grundsätzlich ist jedoch anzunehmen, dass ein allfälliges Informations- und Mitwirkungs-vakuum eine eher vorübergehende Erscheinung der Übergangsphase darstellen dürfte.

Abschliessend lässt sich im Kontext der dritten Forschungsfrage festhalten, dass der Vollzug des HFKG mit Wechselwirkungen zwischen den neu geschaffenen hochschulpolitischen Organen verbunden war. Hinsichtlich der *Governance-Form* „*Hierarchie*“, die in Kapitel 5.2.2 erläutert wurde, konnte festgestellt werden, dass die hierarchisch legitimierten Organisations- und Verfahrensabläufe im Vollzugsprozess nach wie vor von Belang sind, weil sie einen Rahmen vorgeben und dadurch einen

wichtigen Beitrag zur Selbstkoordination der Kantone und der Hochschulen leisten. Die Ergebnisse deuten jedoch auf ein Nebeneinander von hierarchischen und kooperativen Formen der Zusammenarbeit hin, über die sich jederzeit der „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf, 1997, S. 197) legen könnte, sollten die Beteiligten keine Einigung erzielen. Mit Blick auf die Governance-Form der *Verhandlung* konnte herausgearbeitet werden, dass es sich zwischen formal gleichgestellten Partnern als Nachteil erwiesen hatte, wenn die Verhandlungspartner nicht frühzeitig in die Erarbeitungsprozesse einbezogen worden waren, weil sie dann tendenziell eher von ihrem Vetorecht Gebrauch machten. Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen der Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities und der EDK hat sich herausgestellt, dass beide Akteurinnen aufgrund der fehlenden Hierarchie je nach Sachgeschäft die Rolle als institutionelle Vetospieler wahrnehmen konnten, wobei sie während der Verhandlung zwischen einem progressiven und einem regressiven Modus wechselten. Mehrheitlich handelten beide Akteurinnen jedoch kompromiss- und konsensorientiert.

9.1.4 Das HFKG: Inhalte und Prozesse der Handlungskoordination im Vollzug und die Bedeutung für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Wie zu Beginn von Kapitel 9.1.3 bereits festgehalten, sollte anhand der dritten Forschungsfrage sollte geklärt werden, welche hochschulpolitischen Inhalte und Prozesse eine verstärkte Zusammenarbeit oder gar neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteuren des Hochschulraums allgemein und der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Besonderen erforderlich machten bzw. worin sich diesbezüglich erste Wirkungen des Vollzugs des HFKG manifestieren. Ausgehend von den in Kapitel 1.2 formulierten Hypothesen werden nachfolgend spezifisch die Handlungskoordination und die Interdependenzbewältigung zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Fokus genommen.

Hypothese 1: Die Rolle der EDK als Koordinatorin der Lehrerinnen- und Lehrerbildung hat sich mit der neuen Steuerungsstruktur verändert.

Die Rolle der EDK als Koordinatorin der Lehrerinnen- und Lehrerbildung hat sich seit der Inkraftsetzung des HFKG dahingehend verändert, dass ehemals für die Steuerung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zentrale Gremien aufgelöst wurden. Damit einhergehend wurden Kompetenzen der EDK an den Schweizerischen Hochschulrat und swissuniversities übertragen bzw. swissuniversities neue

Kompetenzen zugesprochen. Letztere beziehen sich beispielsweise auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Hochschulstrategie, die Koordination von strategisch bedeutsamen Projekten oder die Koordination der Projekte, die durch projektgebundene Beiträge finanziert werden. Die Reduktion von Zuständigkeiten bzw. die Verschiebung von Regelungsbereichen ist jedoch kein neues Phänomen, sondern hatte sich bereits bei der Verlegung der Zuständigkeit für die GSK-Berufe in die Bundeskompetenz angedeutet.

In der Analyse hat sich gezeigt, dass zwischen den Aufgaben des EDK-Generalsekretariats und den Aktivitäten der EDK als Bündnisgremium der Kantone unterschieden werden muss, wenn Erkenntnisse zu veränderten Rollen gewonnen werden sollen. Im neu geschaffenen Gremium der Schweizerischen Hochschulkonferenz nimmt die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär mit beratender Stimme an den Sitzungen teil, anstatt, wie es in der früheren Konstellation der Fall war, koordinierende Aufgaben (und somit auch das Agenda-Setting) zu übernehmen. Doch auch die Kantone haben nach wie vor die Möglichkeit, den Hochschulraum als Träger (Plenarversammlung, Hochschulrat) oder als Nichtträger (Plenarversammlung) aktiv mitzugestalten. So hat sich in einem Fall, der jedoch nicht die Lehrerinnen- und Lehrerbildung betrifft (Dossier Humanmedizin), gezeigt, dass die Plenarversammlung der EDK als Ort der Vorberatung fungieren kann. Inwieweit diese Form der Vorversammlung künftig auch für Themen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung genutzt wird, bleibt auch mit Blick auf die Rolle des Generalsekretariats in der Funktion eines koordinierenden Organs zwischen dem Bund und den Kantonen zu untersuchen.

Die bereits mehrfach angesprochene Abspaltung der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) kann in Anbetracht der empirischen Befunde als eine der bedeutsamsten Ursachen für die veränderte Rolle der EDK in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf gesamtschweizerischer Ebene angesehen werden. Infolge der neuen Steuerungsstruktur ist eine organisatorische und inhaltliche Distanz zwischen der EDK und den Rektorinnen und Rektoren und somit auch zwischen der EDK und den Hochschulen entstanden, die durch die Auflösung der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung von swissuniversities noch weiter verstärkt wurde. Diese Distanzierung, die sich insbesondere in unzureichender gegenseitiger Informationstätigkeit und reduzierten Mitwirkungsmöglichkeiten manifestiert hat, hat in einigen Sachgeschäften zur Ergreifung des *Vetorechts* und somit zu *Blockaden* geführt,

die jedoch durch ordnungspolitische Klärungen oder einen besseren und institutionalisierten Einbezug des Vetospielers mehrheitlich aufgelöst werden konnten.

Ein *Eingriffsverzicht* vonseiten der EDK konnte bei der Regulierung von Studiengängen beobachtet werden, die nicht dem Diplomanerkennungsrecht (EDK & GDK, 1993) unterliegen. Dies lässt sich mit der angestrebten Gleichstellung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen begründen, da sich Erstere seit der Inkraftsetzung des HFKG für die Finanzierung ihrer Studiengänge keiner formalen Beitragsberechtigungsprüfung mehr unterziehen müssen. Aufgrund dieser Nichtregulierung ergeben sich für die Pädagogischen Hochschulen Entwicklungspotenziale hinsichtlich der Etablierung von Bachelor- und Masterstudiengängen im Bildungs- und Erziehungsbereich, die keiner Regulierung durch die EDK unterliegen, von den Trägern aber gegebenenfalls trotzdem unterstützt werden. Es bleibt abzuwarten und zu erforschen, inwieweit die Hochschulen diese neuen Möglichkeiten aktiv nutzen, um ihre Angebote gezielt zu erweitern und neue Zielgruppen zu erschliessen.

Erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der EDK und swissuniversities gab es im Untersuchungszeitraum von 2015–2018 in Themenfeldern, in denen bereits eine *längerfristige Zusammenarbeit* bestanden hatte, wie dies bei der Revision der Anerkennungsreglemente (EDK, 2019b) und der erneuten Verhinderung der Berufsmaturität als Möglichkeit für einen direkten Zugang zu einem Studium an Pädagogischen Hochschulen der Fall war. Trotz des eingeschränkten Zugangs zu EDK-Dokumenten liegt die Vermutung nahe, dass es überdies noch weitere Themenfelder ohne Zusammenarbeitstradition gegeben haben dürfte, in denen die Kooperation ebenfalls positiv verlief.

Insgesamt betrachtet konnte Hypothese 1 verifiziert werden. Die veränderte Rolle hat für die EDK den Vorteil, dass sich ihre Stellung gegenüber den unterschiedlichen Hochschultypen und ihr Verhältnis zu diesen fortan in allen Fällen gleich gestalten. Wenn sich im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Regelungsbedarf ergibt, kann die EDK nun unter gleichen Bedingungen mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren der Kammer universitäre Hochschulen und der Kammer Pädagogische Hochschulen in Austausch treten. Vor der Inkraftsetzung des HFKG standen der EDK die unabhängige CRUS und die eigene Fachkonferenz COHEP gegenüber, was unter Umständen einem einheitlichen Vorgehen entgegengelaufen sein könnte.

Als Nachteil dieser neuen Konstellation könnte demgegenüber angesehen werden, dass sich die Hochschulen, das heisst konkret die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz, einerseits und die Kantone andererseits weiter voneinander entfernt haben und diese Distanz durch den gegenseitigen Einbezug überwunden werden muss. Geschieht dies nicht, drohen Blockadesituationen. Wenn sich die Kammer Pädagogische Hochschulen und die EDK-Plenarversammlung in Sachgeschäften jedoch zusammenschliessen und diesbezüglich eine konsolidierte Meinung nach aussen vertreten, besteht über die verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Schweizerischen Hochschulkonferenz grosses Potenzial für die Durchsetzung von gemeinsamen Interessen.

Hypothese 2: Die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities) gewinnt durch das HFKG im schweizerischen Hochschulraum an Bedeutung.

Die Kammer Pädagogische Hochschulen ist ein gleichberechtigtes Mitglied des Vereins swissuniversities, wo sie sich aktiv an Vernehmlassungen und an der Erarbeitung von Grundlagenpapieren beteiligt. In dieser Funktion hat die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen auch im Verhältnis zur EDK an Autonomie und Bedeutung gewonnen, obgleich die Hauptaufgabe der Pädagogischen Hochschulen die Ausbildung für EDK-relevante Berufe bleibt. Darüber hinaus sind die Pädagogischen Hochschulen in Projekten, die mit projektgebundenen Beiträgen nach Art. 59 HFKG gefördert werden, zu potenziellen Kooperationspartnerinnen für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen geworden. Der damit verbundene Kooperationszwang, dem die Kammer Pädagogische Hochschulen in diesen Zusammenhang neu unterliegt, dient dem Ziel, die Kohärenz des Hochschulraums insgesamt zu stärken.

Ferner ist die Kammer Pädagogische Hochschulen auch in Koordinationsfeldern aktiv geworden, die vor der Inkraftsetzung des HFKG im Zuständigkeitsbereich der EDK gelegen hatten und in denen zunächst keine inhaltliche bzw. ordnungspolitische Einigkeit bestand. Mittlerweile konnte sich die Kammer Pädagogische Hochschulen als weitgehend eigenständige Verhandlungspartnerin der EDK positionieren. Dies gelang ihr einerseits durch ihre Bemühungen um eine Verbesserung der Kommunikation gegenüber dem Generalsekretariat der EDK und einen vermehrten gegenseitigen Einbezug, andererseits aber auch durch das Aufzeigen von Grenzen. Die neue Stellung der Kammer Pädagogischer Hochschulen zeigt sich beispielsweise darin, dass ihr die

EDK den Lead in Kooperations- und Koordinationsprojekten zugesprochen oder ihre Führungsposition in den betreffenden Projekten akzeptiert hat.

In Anbetracht dieser Erkenntnisse konnte Hypothese 2 ebenfalls bestätigt werden. Vorteile der neuen Steuerungsstruktur ergeben sich für die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen darin, dass sie durch die Einbindung in swissuniversities gegenüber anderen Hochschultypen, aber auch gegenüber der Bildungspolitik zu einer gleichberechtigten Verhandlungs- und Kooperationspartnerin geworden ist. Darüber hinaus können die Pädagogischen Hochschulen, vertreten durch ihre Rektorinnen und Rektoren, nun eigenständiger als zuvor in Themenbereichen agieren, die sich massgeblich auf hochschulspezifische Entwicklungen und Entwicklungen im Schulfeld beziehen. Weder die kantonale Bildungspolitik noch die kantonale Bildungsverwaltung muss notwendigerweise einbezogen werden. Obwohl sich durch dieses selbstständige Agieren Innovationen anstossen lassen, dürfte deren Umsetzung aber nach wie vor nur dann erfolgreich verlaufen, wenn die kantonalen Behörden frühzeitig einbezogen werden, da die Kantone als Monopolarbeitgeber der Lehrerinnen und Lehrer fungieren.

Hypothese 3: Die EDK bleibt trotz veränderter Rolle ein bedeutsames Gremium für die Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Wie die Ausführungen zu Hypothese 2 aufgezeigt haben, wurde die Rolle der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz gegenüber der EDK zwar gestärkt, aber die EDK ist dennoch nach wie vor für den Vollzug der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK & GDK, 1993) und somit für die Regulierung der Lehrberufe verantwortlich. Die Kantone und das EDK-Generalsekretariat bleiben für die Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung bedeutsam, weil Erstere die Anerkennungsreglemente verabschieden und das Generalsekretariat die Verfahren der Studienganganerkennung leitet und Vorschläge zur besseren Verfahrensabstimmung zwischen institutioneller Akkreditierung und Studiengangakkreditierung zu erarbeiten hat. Auch mit Blick auf die Finanzierungsmechanismen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf der Basis der FHV behielt das EDK-Generalsekretariat im Bereich der Lehrpersonen**ausbildung** seine zentrale Koordinierungsfunktionen, da es die Geschäftsführung der Kommission FHV innehat.

Des Weiteren hat sich im Kontext des Projekts „QuaPri“ gezeigt, dass das Generalsekretariat wie auch der Vorstand der EDK als Vermittlungsinstanzen zwischen dem Bündnis der Kantone und der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen fungieren können, weil sie sich dafür einsetzt hatten, dass die Kommunikation zwischen den Parteien weiter aufrechterhalten und Kompromisse gefunden wurden. Im konkreten Fall lautete der Kompromiss, auf die Einführung eines obligatorischen Masterstudiums zu verzichten und den Bachelorabschluss weiterhin als berufsqualifizierend zu betrachten. Im Gegenzug hatte sich das Generalsekretariat in seiner Mitarbeit am Projekt dafür eingesetzt, dass Lösungen für eine bessere Qualifizierung von Primarlehrpersonen erarbeitet wurden. Insgesamt betrachtet trugen die Bemühungen des EDK-Generalsekretariats und der Kammer Pädagogische Hochschulen zur Aufrechterhaltung des Dialogs mit den Kantonen als Bündnisgremium bei und eröffneten dadurch einen Raum für Meinungsbildung und Konsensfindung. Dies kann allerdings nur dann gelingen, wenn das Generalsekretariat Einfluss auf den Vorstand der EDK hat.

Wie die vorhergehenden Ausführungen aufzeigen, konnte auch Hypothese 3 verifiziert werden. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass das Generalsekretariat der EDK einerseits eine besondere Funktion an der Schnittstelle zu den anderen hochschulpolitischen Organen einnimmt und andererseits den Kontakt zu den Kantonen gewährleistet. Ihre fachliche Expertise ermöglicht es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Generalsekretariats überdies, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zu intensivieren oder aber dazu beizutragen, dass Sachverhalte blockiert werden. Dies lässt darauf schliessen, dass dem Generalsekretariat der EDK bei der Positionierung der EDK im schweizerischen Hochschulraum eine grosse Bedeutung zuzuschreiben ist.

9.1.5 Gesamteinschätzung der neuen Hochschulsteuerung

Die neue Hochschulsteuerung ist durch die revidierte Bundesverfassung von 2006, das 2015 teilweise in Kraft gesetzte HFKG, die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen und das Hochschulkonkordat (EDK, 2013) legitimiert. Die Reform hat einerseits dazu beigetragen, dass die Steuerungsstrukturen über die Hochschulprofile und Hochschultypen hinweg vereinheitlicht wurden. Andererseits haben sich die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen von zahlreichen

Akteurinnen und Akteuren des Hochschulraums und deren Zusammenarbeit massgeblich verändert. Der Wandel der Staatlichkeit ist hauptsächlich durch einen prinzipiell stärkeren Einbezug des Bundes in die Hochschulsteuerung, durch die gemeinsame Verantwortungsübernahme von Bund und Kantonen und durch weiterentwickelte Formen des kooperativen Föderalismus im Sinne eines *delegierten kooperativen Föderalismus*, der durch die Schaffung neuer Organe ermöglicht wurde, gekennzeichnet. In diesen Organen wird die Zusammenarbeit jedoch nicht nur durch deliberative Kommunikation geprägt, sondern es existiert auch ein normativ begründeter Zwang zu Kooperation und Koordination, der mit negativen Konsequenzen einhergehen kann, wenn sich Hochschulen und Träger der Zusammenarbeit im Hochschulraum entziehen. Aus diesem Grund handelt es sich bei der Hochschulreform nicht nur um eine „einfache“ Reform, bei der die zuvor geltenden Gesetzgebungen des Universitätsförderungsgesetzes und des Fachhochschulgesetzes zusammengeführt wurden, sondern um eine *tiefgreifende Steuerungsreform*, die alle Hochschulprofile und Hochschultypen und deren Träger gleichermassen betrifft und Auswirkungen auf den Hochschulraum Schweiz hat.

Spezifisch für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung kann zusammenfassend festgehalten werden, dass mit der neuen Hochschulgesetzgebung nach der Unterzeichnung der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK & GDK, 1993) und der damit zusammenhängenden vollständigen Verschiebung in den Tertiärbereich ein dritter bedeutsamer Reformschritt vollzogen wurde, weil die Pädagogischen Hochschulen nun auch aus formaler Sicht in den Hochschulraum integriert wurden. Die finanzielle Gleichstellung mit den anderen Hochschultypen ist mit Blick auf die Grundfinanzierung durch Bundesbeiträge zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch ausstehend. Als gewinnbringend für die Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen hat sich für die Pädagogischen Hochschulen die Möglichkeit erwiesen, projektgebundene Beiträge beantragen zu können, wobei bei diesem indirekten Steuerungsinstrument darauf hingewiesen werden muss, dass es zugleich auch die Konkurrenz und den Wettbewerb mit anderen Hochschulen sowohl desselben Hochschulprofils und als auch der anderen Hochschultypen verstärkt.

Insgesamt deuten die Analyseergebnisse auf eine politische Stärkung der Pädagogischen Hochschulen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene hin. Auf kantonalphitischer Ebene konnte zudem beobachtet werden, dass die

wenigen Pädagogischen Hochschulen, die vor der Inkraftsetzung des HFKG noch keine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gewesen waren, in diesen Status überführt wurden, wodurch die betreffenden Institutionen die in der Akkreditierungsverordnung (SHR, 2015e Art. 4) geforderte Autonomie gegenüber der kantonalen Bildungsverwaltung erlangt haben.

9.2 Methodenreflexion und Einschränkungen der Studie

Im Folgenden werden die Methoden kritisch reflektiert und die damit verbundenen Einschränkungen der Studie aufgezeigt. Das erste Unterkapitel nimmt eine rückblickende Betrachtung der Datengrundlage vor, während im zweiten Unterkapitel dargelegt wird, inwieweit sich die Heuristik des Governance-Ansatzes für die Bearbeitung der Forschungsfragen geeignet hat.

9.2.1 Datengrundlage

Für die Klärung der Forschungsfragen wurden zwei Methoden eingesetzt und zu Triangulationszwecken aufeinander bezogen. Einerseits wurde eine umfassende Dokumentenanalyse durchgeführt und andererseits fanden Interviews mit einer Expertin und vier Experten statt. In Anschluss an die Interviews wurden im Sinne eines iterativen Vorgehens bereits gesichtete Dokumente vertieft analysiert und bei Bedarf neue Dokumente hinzugezogen. Auf der Grundlage der neu gewonnen Einsichten wurden sodann die Interviewaussagen erneut bewertet und in den Gesamtkontext eingeordnet.

Die einbezogenen Daten haben sich prinzipiell als substantielle Basis für die Klärung der Forschungsfragen erwiesen. Aus methodischer Sicht muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es zur Erarbeitung eines Gesamtbildes von Vorteil gewesen wäre, die Rekonstruktion der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen den neu geschaffenen Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz und swissuniversities im Vollzug des HFKG auf die Sachgeschäfte der beiden Kammern universitäre Hochschulen und Fachhochschulen auszuweiten. Dies hätte Erkenntnisse darüber generieren können, wie Kooperation und Koordination in den neuen Steuerungsstrukturen und in hochschultypenübergreifenden Themenfeldern vonstattengehen und von welchen Überzeugungen und Wertvorstellungen das Handeln der Akteurinnen und Akteure geleitet wird. Ausserdem wäre es für eine umfassende Rekapitulation des Verfahrens der institutionellen Akkreditierung zweckdienlich

gewesen, wenn Sitzungsprotokolle, dazugehörige Dokumente des Schweizerischen Akkreditierungsrats und mündliche Einschätzungen von Mitgliedern des Schweizerischen Akkreditierungsrats miteinbezogen worden wären, was jedoch aufgrund der Involvierung der Forschenden in den laufenden Akkreditierungsprozess der eigenen Hochschule nicht möglich war.

Des Weiteren muss mit Blick auf die Untersuchung der dritten Fragestellung und die Klärung der lehrerinnen- und lehrerbildungsspezifischen Hypothesen darauf hingewiesen werden, dass es zur Erarbeitung einer multiperspektivisch fundierten Gesamteinschätzung der Zusammenarbeit zwischen swissuniversities und der EDK erforderlich gewesen wäre, die Protokolle der Vorstandssitzungen und der Sitzungen der Plenarversammlung der EDK in die Analysen miteinzubeziehen. Diese Akteneinsicht konnte von der EDK jedoch nicht gewährt werden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse und Schlussfolgerungen ebenfalls zu beachten gilt es, dass manche Interviews eventuell nicht alle Aspekte beleuchten, die für die Klärung der Fragestellungen nötig gewesen wären. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Erstens unterlagen die befragten Personen auch nach ihrer Pensionierung dem Amtsgeheimnis. Deshalb dürfte davon auszugehen sein, dass in den Interviews nur solche Informationen weitergegeben wurden, die der offiziellen, nach aussen kommunizierten Meinung des betreffenden hochschulpolitischen Organs oder Gremiums entsprachen. Dies ist aufgrund der Aktualität der Themen grundsätzlich nachvollziehbar, weil die Gefahr besteht, dass unbedachte Äusserungen politische Reaktionen evozieren können. Darüber hinaus hätte der Kreis der Befragten auf kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren (politische Ebene), Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher (Ebene Verwaltung) und Rektorinnen und Rektoren von Hochschulen (Ebene Institution) erweitert werden können, um die gremienbezogenen Aussagen zur Wirkung des HFKG im Hochschulsystem empirisch weiter zu untermauern. Dies war jedoch aus forschungspragmatischen Gründen im limitierten Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht leistbar.

9.2.2 Governance-Ansatz als Rahmentheorie

Mithilfe des theoretischen Referenzrahmen des politikwissenschaftlich geprägten Governance-Ansatzes liessen sich die politischen Prozesse der Erarbeitung und Inkraftsetzung des HFKG, die daraus folgende neue Steuerungsstruktur sowie die damit

verbundenen Prozesse der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung insgesamt auf adäquate Weise analytisch fassen und einordnen. Des Weiteren konnte die neue Steuerungsstruktur aus einer governancetheoretischen Perspektive mit den Mechanismen der vor der Implementierung des Gesetzes bestehenden Steuerung verglichen werden.

Die Eignung einer spezifischen Einzelperspektive innerhalb des Governance-Ansatzes hängt jedoch stets von der Ausrichtung der Forschungsfrage bzw. dem konkreten Erkenntnisinteresse ab. Als besonders gewinnbringend haben sich die Konzepte der Governance-Formen sowie der Governance im Mehrebenensystem erwiesen, weil die Entstehung von Gesetzen und deren Implementation innerhalb hierarchischer Strukturen stattfinden und diese Prozesse durch bestehende Machtverteilungen und damit verbundene Vetorechte sowie durch politischen Wettbewerb um Macht und Einfluss geprägt sind. Darüber hinaus spielen bisherige Entwicklungen oder beschrittene Pfade eine Rolle, wenn es darum geht, die Dynamik von Wandel und Stabilität zu analysieren. Der Einbezug mehrerer Einzelperspektiven des Governance-Ansatzes hat zu komplementären Sichtweisen und entsprechend zu einer Erweiterung der Erkenntnisse geführt.

Die analytische Unterscheidung der drei in Kapitel 5.1.1 eingeführten politikwissenschaftlich geprägten Dimensionen „Polity“, „Politics“ und „Policy“, die häufig Politikfeldanalysen zugrunde liegen, hat sich für den Analyseprozess insgesamt als nützlich erwiesen, weil sie es erlaubte, den Untersuchungsgegenstand systematisch abzugrenzen. Konkret erfolgte dies in der Formulierung der Fragestellungen, indem die einzelnen Untersuchungskomponenten explizit benannt wurden (Struktur-, Prozess- und Inhaltskomponente). Insbesondere bei der Aufarbeitung des Gesetzgebungsprozesses hat sich diesbezüglich jedoch herausgestellt, dass die Dimensionen überlappen und teilweise miteinander verschmelzen, und zwar vor allem dann, wenn Inhalte die Struktur determinieren oder wenn die Inhalte in Handlungsprozessen verändert werden. In solchen Fällen war eine Hierarchisierung der Dimensionen im Sinne der Basisfrage „Welche Dimension stellt eine Vorbedingung für eine andere dar und warum?“ nicht eindeutig vorzunehmen.

Auch der Versuch, mit Bezug zu den drei Dimensionen „Polity“, „Politics“ und „Policy“ in Anlehnung an Schuppert (2011) eine zusätzliche Unterscheidung zwischen „Government“ und „Governance“ vorzunehmen (vgl. Tab. 1), hat sich in der Praxis als

nicht eindeutig umsetzbar erwiesen. Einen Grund dafür könnte die konzeptionelle Trennung in beiden Formen hinsichtlich der beteiligten Akteurinnen und Akteure darstellen. Während bei „Government“ häufig davon ausgegangen wird, dass der Staat den Markt und gesellschaftliche Teilsysteme aktiv steuere, wird mit Blick auf „Governance“ angenommen, dass sich staatliche und nicht staatliche Akteurinnen und Akteure die Steuerung teilen bzw. nicht staatliche Akteurinnen und Akteure ganze Teilbereiche selbstständig steuern, weil sich der Staat bewusst oder unbewusst aus der Steuerung zurückzieht (von Blumenthal, 2014, S. 87 ff.). Im vorliegenden Fall verhielt es sich jedoch so, dass sich staatliche Akteurinnen und Akteure die Steuerung teilen und nicht staatliche Akteurinnen und Akteure aktiv einbeziehen (z.B. Organisationen der Arbeitswelt in der Schweizerischen Hochschulkonferenz mit Antragsrecht).

Im Zusammenhang mit der Analyse der Akteurinnen und Akteuren war überdies unklar, ob die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Schweizerischen Hochschulen als staatlicher oder als nicht staatlicher Akteur aufgefasst werden soll. Für eine Klassifizierung der Mitglieder der Konferenz als staatliche Akteurinnen und Akteure spricht der Umstand, dass die Rektorinnen und Rektoren Vertreterinnen und Vertreter staatlich finanzierter Hochschulen sind, die den kantonalen und nationalen Gesetzen unterstellt sind. Für die Position, dass es sich bei den Rektorinnen und Rektoren um nicht staatliche Akteurinnen und Akteure handelt, könnte hingegen dahingehend argumentiert werden, dass Hochschulen in der Regel autonom agierende Institutionen sind, die sich in einem Quasimarkt im Wettbewerb um Studierende, Forschungsgelder und Forschende befinden und infolgedessen Marktmechanismen unterliegen.

Auch in Bezug auf den Schweizerischen Akkreditierungsrat hat sich die Unterscheidung zwischen „staatlich“ und „nicht staatlich“, die aus der Governance-Perspektive vorzunehmen war, als nicht trennscharf erwiesen. Der Schweizerische Akkreditierungsrat wurde zwar auf der Grundlage staatlicher Gesetzgebung geschaffen, der Bund und die Kantone übertragen ihm bestimmte Kompetenzen und die Schweizerische Hochschulkonferenz wählt seine Mitglieder. Diese sind jedoch keine Vertreterinnen und Vertreter staatlicher Institutionen oder Inhaberinnen und Inhaber politischer Ämter, sondern Personen aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten der Hochschulangehörigen.

Bei der Bearbeitung der vorliegenden Forschungsfragen ebenfalls als problematisch herausgestellt hat sich des Weiteren das dichotome Konzept von „hierarchischer

Steuerung“ und „kooperativer Steuerung“, da aufgrund der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund *und* Kantonen für das Hochschulwesen beide staatlichen Ebenen in kooperativer Weise tätig werden. Dabei wird jedoch von Instrumenten der hierarchischen Steuerung Gebrauch gemacht, sobald sich abzeichnet, dass Kooperation und Koordination zwischen Bund und Kantonen nicht möglich sind (Subsidiarität) bzw. grundsätzliche Bundesinteressen unterlaufen werden (Vetorecht). Diese Instrumente der hierarchischen Steuerung können dem Konzept des „Schattens der Hierarchie“ (Scharpf, 1997) zugeordnet werden und relativieren die polare Konzeption der beiden Steuerungsformen.

Insgesamt konnte Hochschulpolitik mithilfe der für die Analyse ausgewählten Ansätze der Governance-Perspektive als dynamischer Prozess beschrieben werden, in dessen Verlauf die Ziele und die Absichten der Akteurinnen und Akteure die Grundlage für das Abwägen von Vor- und Nachteilen einer Entscheidung bilden. Ganz generell muss diesbezüglich jedoch festgehalten werden, dass der Governance-Ansatz aus methodologischer Sicht keine konkrete Anleitung zur Erforschung eines Untersuchungsgegenstands bietet. Vielmehr handelte es sich im Kontext der vorliegenden Arbeit um eine Heuristik für die Untersuchung von als besonders bedeutsam erachteten Fällen der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung in einem gesellschaftlichen Teilsystem, die aufgrund der zeitlichen und örtlichen Gebundenheit nicht ohne Weiteres auf andere Teilsysteme übertragen werden kann.

9.3 Implikationen für die Theoriebildung, Forschung und Praxis

In der Schweiz existiert zurzeit keine nennenswerte Tradition in der Hochschulforschung. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die vorliegenden Befunde mit Forschungsergebnissen zur schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Verbindung zu bringen und daraus Rückschlüsse für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Hochschulsteuerung und deren Analyse zu ziehen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die historisch ausgerichteten kantonale vergleichenden Fallstudien zu nennen, die von Criblez, Lehmann und Huber durchgeführt bzw. herausgegeben wurden (vgl. z.B. Criblez et al., 2016a). Diese Befunde ermöglichen eine Einordnung der Entwicklungen in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den nationalen Hochschulraum, insbesondere mit Fokus auf

Integrations- und Differenzierungs- und Verwissenschaftlichungsprozesse. Darüber hinaus bieten die Forschungsbefunde von Lehmann (2013) Anschlussmöglichkeiten, und zwar bezogen auf den Wandel der Rolle und der Bedeutung der EDK in ihrer Funktion als intermediäres Steuerungsorgan im Hochschulraum Schweiz. Vor diesem Hintergrund legen die beiden nachfolgenden Unterkapiteln Implikationen der vorliegenden Ergebnisse einerseits für Theoriebildung und Forschung (Kap. 9.3.1) und andererseits für die Praxis (Kap. 9.3.2) dar.

9.3.1 Implikationen für die Theoriebildung und Forschung

Die Befunde der vorliegenden Forschungsarbeit, insbesondere die Ergebnisse zur zweiten Forschungsfrage, haben gezeigt, dass die von den Akteurinnen und Akteuren in komplexen Politikfeldern eingesetzten Governance-Instrumente neben den Formen und Modi der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung eine aufschlussreiche Basis für die Beschreibung von Wandel der Staatlichkeit bilden. Wenn bei der Untersuchung von Mehrebenensystemen wie dem Hochschulsystem in einem ersten Analyseschritt zunächst die Governance-Instrumente und deren reziproke Abhängigkeiten erfasst und kontextualisiert werden, wird es in einem zweiten Schritt möglich, das Handeln der Akteurinnen und Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen mit den jeweiligen Instrumenten in Zusammenhang zu bringen. Da der Nutzen dieser Neuausrichtung des Analysefokus und die Aussagekraft der dadurch erzielten Erkenntnisse vom zugrunde gelegten konzeptuellen Gerüst massgeblich beeinflusst werden, wird nachfolgend ein Vorschlag zur konzeptuellen Ausdifferenzierung von Governance-Instrumenten skizziert, der sich auf die Kategorisierung von Lehmann (2013, S. 78) bezieht, die in Kapitel 5.3 (vgl. Tab. 3) dargelegt wurde.

Rückblickend lässt sich aus dem Analyseprozess der vorliegenden Studie die Konsequenz ableiten, dass für eine adäquate Zuordnung der Steuerungsinstrumente der neuen Hochschulsteuerung konkret drei Differenzierungen erforderlich wären: Erstens müsste grundsätzlich zwischen Steuerungsinstrumenten *verschiedener Ordnungsstufen* differenziert werden, damit zwischen primären Gesetzen wie dem HFKG (Instrument erster Ordnung) und Folgeregelungen der ersten Ordnung (Instrumente zweiter Ordnung) sowie zwischen vertikaler bzw. hierarchischer Steuerung auf der einen Seite und horizontaler Steuerung auf der anderen Seite unterschieden werden könnte. Diese Unterscheidung würde eine klarere Zuordnung der Instrumente zu einer politischen

Ebene erlauben. Auf dieser Basis könnte genauer festgestellt werden, welches Instrument die normative Grundlage für weiterführende Regulierungen darstellt. Mit dem HFKG wurden beispielsweise gemeinsame hochschulpolitische Organe geschaffen (direktes regulierendes Instrument erster Ordnung), die selbst wiederum über Regelungskompetenzen zum Beispiel durch Verordnungen verfügen (direktes regulierendes Instrument zweiter Ordnung).

Zweitens müssten die indirekten Steuerungsinstrumente in einer ausdifferenzierten Kategorisierung um das Instrument „Regulierung“ ergänzt werden. Sowohl der erste als auch der zweite Differenzierungsvorschlag würden dazu führen, dass die intermediäre Steuerungsebene konziser abgebildet werden könnten. Die häufigsten Instrumente dieser Ebene sind interkantonale Vereinbarungen (indirekte regulierende Instrumente erster Ordnung), deren Unterzeichnung auf freiwilliger Basis erfolgt. Aus dem Beitritt zu solchen Vereinbarungen resultieren wiederum verbindliche Regulierungen (direkte regulierende Instrumente zweiter Ordnung, wie zum Beispiel Anerkennungsreglemente), deren Nichteinhaltung Konsequenzen hat.

Drittens könnte der Begriff des indirekten Instruments der Finanzierung geschärft werden, da dieser von Lehmann (2013) für beiden Instrumentenarten (direkt vs. indirekt) verwendet wird. Von „Finanzierung“ könnte nach einer terminologischen Präzisierung nur noch im Zusammenhang mit der Verwendung von direkten Steuerungsinstrumenten gesprochen werden. Im Kontext von indirekten und somit optional in Anspruch zu nehmenden Finanzierungsangeboten, die vonseiten der Steuerungsakteurinnen und Steuerungsakteure eingesetzt werden, könnte demgegenüber der Begriff „Anreize“ zu einer präziseren Unterscheidung beitragen. Unter einem solchen Anreiz könnten einerseits finanzielle Anreize (wie Gelder für projektgebundene Beiträge), andererseits aber auch andere Anreize wie ein Bezeichnungsrecht verstanden werden.

Tabelle 6 bildet den neuen Kategorisierungsvorschlag ab, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass nach wie vor offen ist, wie Wechselbeziehungen zwischen den Instrumenten und ein Wandel der Instrumente selbst zu berücksichtigen wären. Ein konkretes Beispiel für eine noch zu erarbeitenden Darstellung beträfe die institutionelle Akkreditierung, deren Absolvierung de facto auf Freiwilligkeit beruht (strukturierendes indirektes Instrument erster Ordnung). Dieses Instrument wird jedoch definitiv verbindlich (direktes Instrument der Regulierung erster Ordnung), wenn Bundesgelder in Form von Grundbeiträgen (direktes Instrument der Finanzierung) und

projektgebundenen Beiträgen (indirektes Instrument des Anreizes) beansprucht werden sollen oder wenn vom Bezeichnungsrecht Gebrauch gemacht werden soll (indirektes Instrument des Anreizes).

Tabelle 6: Ausdifferenzierte Kategorisierung der Steuerungsinstrumente nach Lehmann (2013) in Anlehnung an Braun & Giraud (2003)

Direkte Instrumente einer bestimmten Ordnungsstufe	Indirekte Instrumente einer bestimmten Ordnungsstufe
<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung • Finanzierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung • Strukturierung • Überzeugung • Anreiz

Vor dem Hintergrund dieses ausdifferenzierten konzeptuellen Rahmens lässt sich im Kontext der vorliegenden Arbeit zusammenfassend feststellen, dass die durch das HFKG neu geschaffenen normativen Grundlagen (erster Ordnung) zahlreiche Prozesse der Handlungskoordination ausgelöst haben, die unter anderem das Ziel verfolgten, Kohärenz zwischen den geltenden normativen Grundlagen herzustellen. Die vorliegenden Rekonstruktionen zeigen auf, dass Regulierungen tiefer liegender Ordnungen (zweiter oder sogar dritter Ordnung) vorgenommen wurden. Die Steuerungsinstrumente der dritten Ordnung, die der Handlungskoordination und der Interdependenzbewältigung dienen, beziehen sich in der vorliegenden Forschungsarbeit mehrheitlich auf die kantonale Ebene bzw. die Ebene der Träger.

9.3.2 Implikationen für die Praxis

Aus den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Forschungsarbeit lassen sich Implikationen ableiten, die sich auf die Ebenen der Hochschulpolitik, der Träger, der Hochschulen allgemein sowie der Pädagogischen Hochschulen im Besonderen beziehen.

Aus hochschulpolitischer Sicht hat sich gezeigt, dass es grundsätzlich empfehlenswert wäre, eine umfassendere Evaluation der Wirkungen der neuen Hochschulgesetzgebung veranlassen, als sie in Art. 69 angedacht wurde. Mit einem erweiterten Fokus wäre

zusätzlich zu überprüfen, ob die Ziele und Absichten gemäss Art. 3 HFKG mit den angedachten Massnahmen erfüllt worden sind. Eine solche Evaluation könnte wie die Inkraftsetzung des HFKG schrittweise erfolgen und sich nur auf die jeweiligen in Kraft gesetzten Regelungsbereiche beziehen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, eine Gesamtschau der Umsetzung aller Regelungsbereiche zu erstellen. Jedoch müsste sichergestellt werden, dass bereits Aussagen zum letzten implementierten Regelungsbereich (Art. 50 HFKG) möglich sind. In jedem Fall wäre ein umfassendes Indikatorensystem zu entwickeln, mit dessen Hilfe beispielsweise der Indikator „Qualität von Lehre und Forschung“ über alle Hochschultypen und Hochschulprofile hinweg zu erfassen wäre oder Indikatoren wie „Profilschärfung in der Forschung“ bzw. „kohärente Hochschulpolitik“ abgebildet werden könnten, wobei aus methodischer Sicht die Erfassung von Kohärenz und die Messung ihrer Veränderungen die grösste Herausforderung darstellen dürfte. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwieweit bereits bestehende Indikatoren aus dem nationalen Bildungsbericht (SKBF, 2018) herangezogen werden könnten.

Angesichts der Bereinigungs- und Differenzierungstendenzen im Hochschulraum wäre des Weiteren ein politischer Diskurs zu initiieren, bei dem sich die Beteiligten mit Möglichkeiten der „Konzentration der Kräfte“ (Schweizerischer Bundesrat, 2009, S. 4512), insbesondere mit Blick auf die angestrebten Ziele des HFKG, befassen. Überdies könnte, sofern sich die Differenzierungstendenzen bei den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen weiter fortsetzen sollten, eine Auslegeordnung zur Vertretung der Hochschulen und ihrer Träger in hochschulpolitischen Organen wie swissuniversities und dem Schweizerischen Hochschulrat notwendig werden.

Hinsichtlich des Verfahrens der institutionellen Akkreditierung wäre auf politischer Ebene eine Ergänzung der Akkreditierungsverordnung angezeigt, damit die Verfahren zukünftig über alle Hochschulen hinweg valider und reliabler durchgeführt werden können. Die erforderlichen Präzisierungen beziehen sich auf die Festlegung einer *Verfahrens*oberaufsicht durch den Schweizerischen Hochschulrat, die Klärung des Beurteilungsgegenstands, die Definition der Erfüllungsgrade zur Beurteilung der Qualitätsstandards sowie die Regelung der Kriterien und Verfahrensabläufe für die Reakkreditierung. Ebenfalls zu präzisieren wären vom Schweizerischen Hochschulrat für jeden einzelnen Verfahrensschritt die Aufgaben, Kompetenzen und

Verantwortlichkeiten der am Akkreditierungsprozess beteiligten Gutachterinnen und Gutachter, der Akkreditierungsagentur und des Schweizerischen Hochschulrats.

Die vorliegenden Befunde zur institutionellen Akkreditierung können jedoch nicht nur der Politik empirisch gestützte Anhaltspunkte liefern, sondern sie bilden auch eine Basis, die es den Hochschulen ermöglicht, ihren Blick auf die Kriterien und Verfahrensabläufe des Akkreditierungsprozesses zu schärfen. Dieses Bewusstsein würde es ihnen gegebenenfalls ermöglichen, selbst auf eventuell auftretende Unzulänglichkeiten im Verfahren hinzuweisen oder auch auf hochschulpolitischer Ebene, zum Beispiel über swissuniversities, Klärungen zu den Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einzufordern.

Aus der Sicht der Pädagogischen Hochschulen wäre zu prüfen, ob es sich lohnen würde, ihr Angebot um Studiengänge zu erweitern, die weder der Studienganganerkennung der EDK noch den Regelungen der Sozialberufe unterliegen. Dies hätte den Vorteil, dass sie ihren Kompetenzbereich als Institution mit dem Schwerpunkt „Lehren und Erziehen“ ausweiten und sich in einer längerfristigen Perspektive gegenüber den Fachhochschulen als eigener Hochschultyp profilieren könnten. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wäre trotz der durch die Implementierung des HFKG gewonnenen Autonomie bei der (Ein-)Führung von Studiengängen das Commitment der Träger unerlässlich und es gälte darüber hinaus, die im Gesetz angestrebte Aufgabenteilung im gesamten Hochschulraum zu berücksichtigen.

Angesichts der bislang nicht vorgesehenen Grundbeiträge vonseiten des Bundes liesse sich diskutieren, ob und inwieweit Pädagogische Hochschulen bei der Grundfinanzierung der Forschung berücksichtigt werden könnten. Begründen lässt sich diese Frage einerseits mit der Integration der Pädagogischen Hochschulen in den Hochschulraum Schweiz und der damit verbundenen Anforderung, hochschuladäquate Forschungsleistungen zu erbringen und Drittmittel zu akquirieren. Andererseits könnte auf diese Weise die Ungleichheit eliminiert werden, die im Verhältnis zu den Universitäten und Fachhochschulen im Allgemeinen und hinsichtlich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung an Universitäten und Fachhochschulen im Besonderen nach wie vor besteht, weil die Lehrerinnen- und Lehrerbildung an den beiden genannten Hochschultypen vom Bund über Grundbeiträge subventioniert wird.

9.4 Ausblick

Bei der vorliegenden Forschungsarbeit handelte es um eine explorative Studie, deren Ziel darin bestand, erste Auswirkungen der neuen Gesetzgebung im Hochschulbereich zu dokumentieren. Weil weitere Untersuchungen, in denen Strukturen, Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung der staatlichen Akteurinnen und Akteure im Kontext des HFKG analysiert wurden, nicht verfügbar sind, bestehen derzeit zur im Gesetz intendierten nationalen *hochschultypenübergreifenden* Koordination im deutschsprachigen Raum noch keine Anknüpfungspunkte (vgl. Kap. 1.3). Aus demselben Grund stellen auch international vergleichende Studien nach wie vor ein Desiderat dar.

Angeichts der empirischen Ausgangslage und der Ergebnisse der vorliegenden Forschung dürfte es in weiterführenden Untersuchungen daher aufschlussreich sein, wenn politische Prozesse zwischen den Akteurinnen und Akteuren im Hochschulraum unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen wie auch die Auswirkungen dieser Prozesse auf die Hochschulen unterschiedlichen Typs in kantonalen Fallstudien analysiert würden. Auf dieser differenzierten Grundlage könnten in einem nächsten Schritt Ableitungen hinsichtlich der Entwicklungen auf gesamtschweizerischer Ebene vorgenommen werden. Um die Befunde einzuordnen bzw. deren Aussagekraft zu erhöhen, könnten anschliessend international vergleichende Studien durchgeführt werden, die es ermöglichen würden, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Koordination des Hochschulraums herauszuarbeiten und diese in Beziehung zu den jeweiligen geltenden normativen Regelungen zu setzen.

Über diese Desiderate hinaus bieten die vorliegenden Erkenntnisse einerseits Anschlussmöglichkeiten für vertiefende Analysen, in denen einzelne Aspekte nochmals fokussiert betrachtet werden könnten. Andererseits lassen sich daraus Hinweise auf mögliche Entwicklungen ableiten, die es künftig ebenfalls wissenschaftlich zu dokumentieren und einzuschätzen gälte. Im nachfolgenden Ausblick auf weiterführende Forschungsfragen werden diesbezüglich infrage kommende Aspekte auf verschiedenen Ebenen des Schweizer Hochschulsystems dargelegt.

Auf einer Meta-Ebene bleibt zu erforschen, inwieweit sich das im Gesetzgebungsprozess vielfach angesprochene Demokratiedefizit im Vollzug des HFKG tatsächlich manifestieren wird. In diesem Zusammenhang dürfte es sich als aufschlussreich erweisen, wissenschaftlich zu dokumentieren, ob und in welchem

Ausmass die neu implementierten Organe, die auch als Expertinnen- und Expertengremien angesehen werden können, nach grösstmöglicher Autonomie und Definitionsmacht streben und wer in welcher Form von seinem Vetorecht Gebrauch macht. Auf dieser Basis könnte in der Folge empirisch abgestützt beurteilt werden, ob diese Organe gegebenenfalls in erweiterte hierarchische Kontroll- und Aufsichtsmechanismen einzubinden wären.

Für die am Steuerungsprozess von Hochschulen beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie für die Hochschulen selbst wäre die in Kapitel 9.3.2 bereits ausgeführte Klärung der Frage relevant, inwieweit mit dieser Hochschulsteuerungsreform das übergeordnete Ziel des HFKG, einen kohärenten, einheitlichen Hochschulraum von hoher Qualität zu schaffen, erreicht werden konnte. In diesem Zusammenhang wäre von besonderem Interesse, welche Auswirkungen das neue Finanzierungs- bzw. Akkreditierungssystem auf die Qualität von Forschung und Lehre hat. Mit Blick auf das neue Finanzierungssystem, das nach einer Übergangsfrist 2020 in Kraft trat, könnte ausserdem von Belang sein, wie die Umsetzung der neuen Berechnungsgrundlage erfolgt, welche Prozesse der Handlungskoordination zwischen dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (Vollzug) und der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Festlegung von Rahmenbedingungen) feststellbar sind bzw. erforderlich wären und von welchen Motiven diese Koordinationsprozesse geleitet werden. Darüber hinaus könnten die Auswirkungen des neuen Finanzierungssystems auf die Träger wie auch auf Nichtträger von Hochschulen beleuchtet werden, was es ermöglichen würde, gegebenenfalls Anpassungen oder Optimierungen vorzunehmen.

Eine weiterführende Analyse von Organisationsentwicklungsprozessen an Hochschulen, die sich infolge der Einführung der obligatorischen institutionellen Akkreditierung auf der Ebene desselben Hochschultyps bzw. Hochschulprofils ergeben haben, wie auch ein Vergleich von Prozessen zwischen den Hochschultypen und Hochschulprofilen könnten vor diesem Hintergrund Erkenntnisse zu möglichen Konvergenzen bzw. Differenzierungen innerhalb der organisationalen Rahmenbedingungen des Hochschulsystems liefern und empirisch abgestützte Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf die Hochschulautonomie zulassen. Auch diese Erkenntnisse könnten als Grundlage für die Weiterentwicklung der neu implementierten Anforderungen und Prozesse beigezogen werden, falls sich diesbezüglich Handlungs- oder Korrekturbedarf abzeichnen würde.

Spezifisch im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung stellt sich die Frage, ob sich das normative Bezugssystem durch die gewonnene Autonomie der Pädagogischen Hochschulen von den kantonalen bzw. regionalen Bedürfnissen der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen hin zum Hochschul- und Wissenschaftssystem Schweiz verschieben wird und ob und wie sich die Rolle und das Selbstverständnis der Institutionen wie auch der Mitarbeitenden in diesem erweiterten Kontext verändern werden. Wäre dies der Fall, so könnte langfristig die Verbindung zum kantonalen bzw. regionalen Schulfeld verloren gehen, was wiederum zu einem „Versorgungsproblem im Schulsystem“ führen könnte (Ambühl, 2019). Dies wäre für die Kantone deswegen problematisch, weil sie die Verantwortung für das Schulwesen tragen und somit darauf angewiesen sind, dass sich die Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf die kantonalen und regionalen Bedürfnisse ausrichtet. Gleichzeitig sind sie auch Anstellungsbehörde für die Lehrpersonen, weshalb die Ausbildung des zukünftigen Personals in ihrem besonderen Interesse liegt. Für die These, dass sich das Verhältnis zwischen den Pädagogischen Hochschulen und der kantonalen Bildungsverwaltung verändern könnte, spricht auch die mit der Implementation des HFKG verbundene Konsequenz, dass die beiden Partner infolge der veränderten Rolle der EDK und der Neukonstituierung des Schweizerischen Hochschulrats, in dem nicht alle Pädagogischen Hochschulen vertreten sind, organisatorisch und inhaltlich weiter voneinander weggerückt sind.

Zu beobachten bleibt auch, ob sich die dritte Reformphase der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die durch die Hochschulreform ausgelöst wurde, durch einen noch weiter verstärkten Verwissenschaftlichungsprozess charakterisieren lässt. Zur Klärung dieser Frage könnten unter anderem die Forschungsfinanzierung durch die Träger, die inhaltliche Ausrichtung der Projekte, die Anzahl und das Forschungsvolumen von Projektförderungen nach Art. 59 HFKG, der Anteil und der Umfang von Fördergeldern des Schweizerischen Nationalfonds, die Qualifikation des Personals sowie der Ausbau von Qualifikationsstellen als Indikatoren herangezogen werden. In diesem Zusammenhang ebenfalls zu untersuchen wäre die Frage, inwieweit die Möglichkeit, projektgebundene Beiträge für die Entwicklung der Fachdidaktik zu beantragen, zur Schärfung dieser Disziplin als „unique selling point“ Pädagogischer Hochschulen und zu deren Verwissenschaftlichung beiträgt.

Über die Foki der drei Hypothesen hinausgehend stellt sich für die Pädagogischen Hochschulen eine weitere zentrale Frage, die sich auf die institutionelle Akkreditierung

bezieht, bislang aber noch nicht auf substanzieller empirischer Grundlage bearbeitet werden konnte, weil manche Hochschulen das Verfahren noch nicht durchlaufen haben oder die Verfahrensberichte noch nicht öffentlich zugänglich sind. Zu klären gälte es in diesem Zusammenhang unter anderem, wie dem von Fall zu Fall variierenden Detaillierungsgrad der Ausführungen in den Selbstbeurteilungsberichten und der sich daraus ergebenden ungleichen Datenbasis für die Einschätzung von typgleichen Institutionen adäquat Rechnung getragen werden kann.

Konkret stellt sich diese Frage der Beurteilungsgrundlage beispielsweise bei der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz, die als Teil der gesamten Fachhochschule Nordwestschweiz und nicht separat akkreditiert wird. In diesem Fall müsste geklärt werden, wie die Pädagogische Hochschule und somit auch die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Selbstbeurteilungsbericht der Gesamteinstitution sichtbar gemacht werden könnten. Denn die Auflagen und die Empfehlungen müssten, sofern sie sich spezifisch auf die Pädagogische Hochschule beziehen, nach denselben Kriterien erteilt werden, wie dies bei den anderen Pädagogischen Hochschulen der Fall war bzw. sein wird, die sich eigenständig und nicht als Teil einer Fachhochschulregion oder einer Universität akkreditieren lassen und deren Selbstbeurteilungsberichte deshalb ausführlicher ausfallen dürften. Es ist derzeit noch offen, wie die Gleichbehandlung der einzelnen Pädagogischen Hochschulen angesichts der unterschiedlichen „Blicktiefe“ der Selbstbeurteilungsberichte sichergestellt werden kann und welche von der Akkreditierungsagentur bzw. vom Schweizerischen Akkreditierungsrat in sämtlichen institutionellen Konstellationen zu berücksichtigenden Kriterien angesetzt werden müssten.

Die unterschiedliche „Blicktiefe“ könnte auch bei den Studienganganerkenntnisverfahren der EDK eine Rolle spielen, da die Ergebnisse der institutionellen Akkreditierung angerechnet werden können (Zutavern, 2019). Der Umfang und die Art und Weise dieser Anrechnung sind derzeit jedoch noch nicht genauer festgelegt. Das Problem des variierenden Detaillierungsgrads der Selbstbeurteilungsberichte stellt sich darüber hinaus nicht nur für Pädagogische Hochschulen, sondern auch für die Fachhochschulen, und zwar insbesondere für das Profil der Kunsthochschulen, weil diese teilweise als eigenständige Hochschule geführt werden (in Zürich) und teilweise als Untereinheit, häufig in Form eines Departements, einer Fachhochschule angegliedert sind (z.B. Hochschule Luzern).

Angesichts der in diesem Kapitel aufgeworfenen weiterführenden Forschungsfragen und deren Vielschichtigkeit wäre es ganz generell zentral, dass diese im Rahmen einer multidisziplinären Zusammenarbeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den Disziplinen der Erziehungswissenschaft, Politologie, Soziologie, Jurisprudenz und Volks- und Betriebswirtschaft bearbeitet werden, da der Steuerungszusammenhang von Hochschulen äusserst komplex ist und entsprechend ein inter- und transdisziplinäres Vorgehen erfordert, wenn aussagekräftige, praktisch relevante Ergebnisse generiert werden sollen. Diese Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen, die sich mit Hochschulforschung befassen, müsste in der Schweiz jedoch zuerst institutionalisiert werden.

10 Literatur und Quellen

a) Literatur

- Altrichter, H., Heinrich, M. & Soukup-Altrichter, K. (2011). *Schulentwicklung durch Schulprofilierung? Zur Veränderung von Koordinationsmechanismen im Schulsystem*. VS.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. VS.
- Ambühl, H. (2010). Zur Einleitung: Wie steht es um die Ziele, die mit der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung verbunden waren? In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Bilanztagung I* (S. 14–21). EDK.
- Amschwand, F. (2014). *Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Leitlinien für die Umsetzung an Hochschulen*. Stämpfli.
- Atteslander, P. (1971). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (11. Aufl.). deGruyter.
- Balthasar, A., Fässler, S. & Weber, K. (2010). Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen. In K. Weber, P. Tremel, A. Balthasar & S. Fässler (Hrsg.), *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen* (S. 32–78). Universität Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Benz, A. (1984). Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation. *Politische Vierteljahresschrift*, 25 (1), 53–73.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11–28). VS.
- Benz, A. (2007a). Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i.Ts. 1976. In S. Kailitz (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft* (S. 425–428). VS.
- Benz, A. (2007b). Multilevel Governance. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 297–310). VS.
- Benz, A. (2007c). Politischer Wettbewerb. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 54–67). VS.
- Benz, A. (2007d). Verhandlungen. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 106–118). VS.
- Benz, A. (2009). *Politik im Mehrebenensystem*. Springer VS.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder*. VS.
- Bevir, M. (Hrsg.). (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE.
- Biaggini, G. (2007). Kooperativer Föderalismus zwischen Freiwilligkeit und Zwang. Die neue schweizerische Bildungsverfassung als Experimentierfeld. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (S. 449–463). Nomos.
- Bircher, W. (2011). Die pädagogischen Hochschulen im Bundesgesetz über die Förderung und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 29 (3), 381–386.

- Blatter, J. (2006). Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung. In J. Bogumil, J. Werner & F. Nullmeier, *Politik und Verwaltung* (S. 50–76). VS.
- Blatter, J. (2007). Demokratie und Legitimation. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 271–284). VS.
- Bochsler, D. & Sciarini, P. (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LesGes*, 17 (1), 23–41.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005). Expertenwissen und Forschungspraxis: Die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (S. 7–30). VS.
- Bora, A. (2012). Wissenschaft und Politik: Von Steuerung über Governance zu Regulierung. In S. Maasen, M. Kaiser, M. Reinhart & B. Sutter, *Handbuch Wissenschaftssoziologie* (S. 341–353). Springer VS.
- Börzel, T. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governanceparadox? In G. F. Schuppert & M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 118–131). VS.
- Bosche, A. & Lehmann, L. (2014). Governance und die Suche nach Regelungsmechanismen. Methodologische Implikationen eines Forschungsansatzes. In K. Maag Merki, R. Langer & H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden, Ansätze* (S. 228–248). Springer VS.
- Bracher, K. (2013, 26. Mai). Masterdiplom soll für Primarlehrpersonen zur Pflicht werden. *NZZ*. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/masterdiplom-soll-fuer-primarlehrer-zur-pflicht-werden-1.18087518>
- Brackertz, S., Kristkeitz, S., Weck, H. & Kröling, M. (2018). Freiheit, Freiheit, Freiheit? Einschätzung und Bericht zur aktuellen Diskussion zum Hochschulgesetz in NRW. *Forum Wissenschaft*, 35 (2), 33–36.
- Brändle, T. (2010). *10 Jahre Bologna-Prozess. Chancen, Herausforderungen und Problematiken*. VS.
- Braun, D. & Giraud, O. (2003). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 159–186). Oldenbourg.
- Braun, D. & Giraud, O. (2014). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl., S. 179–207). Oldenbourg.
- Bröckling, U. & Peter, T. (2017). Das Dispositiv der Exzellenz. Zur Gouvernementalität ökonomischer Arrangements an Hochschulen. In R. Diaz-Bone & R. Hartz (Hrsg.), *Dispositiv und Ökonomie. Diskurs- und dispositivanalytische Perspektiven auf Märkte und Organisationen* (S. 283–303). Springer VS.
- Brodkorb, M. (2016). Gebt die Hochschulen den Professoren! Warum die Genehmigung von Studiengängen (Akkreditierung) nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts grundlegend verändert werden muss. *Forschung & Lehre*, 23 (5), 392–393.
- Brunner, I. (2010). Führung und Steuerung pädagogischer Hochschulen im Handlungskontext der österreichischen Rektorenkonferenz (RÖPH). Möglichkeiten und Grenzen. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 233–240.
- Bultmann, T. (2016). „Elitenförderung“ macht dumm! Auch eine Kritik der Exzellenzinitiative. *Forum Wissenschaft*, 33 (3), 4–7.
- Bultmann, T. (2017). Ein kritischer Blick auf die künftigen Exzellenzen. *Forum Wissenschaft*, 34 (4), 40–42.
- Criblez, L. (2001). Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung – am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er und 1970er Jahren. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23 (1), 95–118.

- Criblez, L. (2008a). Die Bundesstaatengründung 1848 und die Anfänge einer nationalen Bildungspolitik. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 57–86). Haupt.
- Criblez, L. (2008b). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 277–299). Haupt.
- Criblez, L. (2008c). Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 251–276). Haupt.
- Criblez, L. (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Bilanztagung I* (S. 22–58). EDK.
- Criblez, L. (2015). Die Verfassungsgrundlage für die schweizerische Berufsbildung. In K. Kraus & M. Weil (Hrsg.), *Berufliche Bildung. Historisch-aktuell-international. Festschrift zum 60. Geburtstag von Philipp Gonon* (S. 13–19). Eusl.
- Criblez, L. (2016a). Erziehungswissenschaft in der Schweiz – Aktuelle Situationen und Entwicklungstendenzen. *Erziehungswissenschaft*, 27 (52), 69–83.
- Criblez, L. (2016b). Wissenschaft und Forschung in der hochschulförmigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 289–321). Chronos.
- Criblez, L. & Huber, C. (2008). Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen „Schulvogt“. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 87–129). Haupt.
- Criblez, L., Huber, C. & Lehmann, L. (2010a). Kantonale Lehrerbildungsreform und gesamtschweizerische Diplomanerkennung. *Swiss Political Science Review*, 16 (4), 815–819.
- Criblez, L., Huber, C. & Lehmann, L. (2010b). Steuerung und Führung Pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 201–211.
- Criblez, L. & Lehmann, L. (2016). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit 1990. Ausgangslage und Kontexte der Reformen. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 33–66). Chronos.
- Criblez, L., Lehmann, L. & Huber, C. (2016a). *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung*. Chronos.
- Criblez, L., Lehmann, L. & Huber, C. (2016b). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990. Die wichtigsten Veränderungen und eine Analyse der Reformprozesse. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 341–366). Chronos.
- Criblez, L. & Manz, K. (2015). Schulfächer: Die konstituierende Referenzgrösse der Fachdidaktiken im Wandel. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 33 (2), 200–214.
- Criblez, L. & Oggenfuss, C. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 287–302.
- Crotti, C. (2008). Pädagogische Rekrutenprüfungen. Bildungspolitische Steuerungsversuche zwischen 1875 und 1931. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 131–154). Haupt.

- Czada, R. (2007). Markt. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 68–81). VS.
- David, P. A. (1986). Understanding the Economics of QWERTY: The Necessity of History. In W. N. Parker (Hrsg.), *Economic History and the Modern Economist* (S. 30–49). Blackwell.
- Denzler, S. (2016). Differenzierung und Integration der pädagogischen Hochschulen. Zur strukturellen Dynamik im schweizerischen Hochschulsystem. In R. J. Leemann, C. Imdorf, J. j. W. Powell & M. Sertl (Hrsg.), *Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung* (S. 252–271). Beltz Juventa.
- Diebold, M. (2015). *Die PHZ Zug 2000–2013: Rückblick und Würdigung*. Pädagogische Hochschule Zug.
- Döhler, M. (2007). Hierarchie. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 46–53). VS.
- Dominicé, C. (1969). Fédéralisme Coopératif. *Schweizerische Zeitschrift für Recht*, 88 (2), 749–889.
- Donzé, R. (2017, 12. März). Pädagogische Hochschulen. Lehrerausbildung soll länger dauern. *NZZ am Sonntag*, S. 23.
- Dose, N. (2003). Trend und Herausforderungen der staatlichen Steuerungstheorie. In R. Grande & R. Prätorius (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit* (S. 19–55). Nomos.
- Eckert, N. (2019). Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz und seine Bedeutung für die Steuerung Pädagogischer Hochschulen in der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 37 (1), 96–109.
- ENQA, ESU, EUA & EURASHE. (2015). *Standards and Guidelines for quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. European Association for Quality Assurance in Higher Education, European Students' Union, European University Association & European Association of Institutions.
- Ettlin, E. (1991). Aus- und Fortbildung der Fachdidaktiker. EDK-Bericht, Dossier 15A: Eine Zusammenfassung. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 9 (2), 181–192.
- Eurydice. (2000). *Zwei Jahrzehnte Hochschulreformen in Europa: Die Entwicklung seit 1980*. Eurydice.
- Fachkommission Fachdidaktik. (1998). Impulse für die Fachdidaktik in der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 16 (2), 222–230.
- Fivaz, J. & Ladner, A. (2005). *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*. KPM.
- Flick, U. (2011). *Triangulation. Eine Einführung* (3. Aufl.). Springer VS.
- Forneck, H. J. (2009). Die Autonomie Pädagogischer Hochschulen. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 27 (2), 250–256.
- Förster, C. (2012). *Nationale Hochschulpolitik im europäischen Hochschulraum. Studiengebühren und Hochschulgovernance in Deutschland, England und Österreich*. Nomos.
- Ganghof, S. & Schulze, K. (2015). Vetospieler und Institutionen. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 113–138). Springer VS.
- Gläser, J. (2007). Gemeinschaft. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 82–92). VS.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (3. Aufl.). VS.
- Göhler, G. (2010). Neue Perspektiven politischer Steuerung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11 (2–3), 34–40.

- Göhler, G., Höppner, U. & De La Rosa, S. (2009). *Weiche Steuerung: Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*. Nomos.
- Gonon, P. (1994). Die Einführung der Berufsmatura in der Schweiz als Prüfstein einer Neuorientierung von Allgemeinbildung und Berufsbildung. *Zeitschrift für Pädagogik*, 40 (3), 389–404.
- Gonon, P., Hügli, A., Künzli, R., Maag Merki, K., Rosenmund, M. & Weber, K. (2016). *Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus. Sechs Fallstudien*. hep.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481–510.
- Gretler, A. (1991). Das schweizerische Bildungswesen auf dem Prüfstand. Der OECD-Bericht „Bildungspolitik in der Schweiz“ und die EDK-Berichte „Bildung in der Schweiz von morgen“. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 9 (1), 127–140.
- Griessen, T. & Braun, D. (2010). Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 16 (4), 715–746.
- Gritsch, B. (2018). Läuft's rund im Verbund? *Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik*, 17 (2), 38–45.
- Häfelin, U. (1969). Der kooperative Föderalismus in der Schweiz. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 88 (2), 570–740.
- Hauser, W. (2014). Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen. In H. Holzinger (Hrsg.), *20 Jahre Fachhochschulen in Österreich. Rolle und Wirkung* (S. 31–41). Facultas.
- Hauser, W. (2015). Perspektiven der transnationalen Zusammenarbeit von Fachhochschulen aus Sicht der österreichischen Rechtslage. *Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik*, 14 (1), 15–22.
- Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung*. VS.
- Heitzmann, A. & Pauli, C. (2015). Professionalisierung in den Fachdidaktiken – Überlegungen zu einem zentralen, aber nicht unproblematischen Begriff. Einführung ins Themenheft. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 33 (2), 183–199.
- Herren, M. (2008). Die nationale Hochschul- und Förderungspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 219–250). Haupt.
- Hochschulrektorenkonferenz. (2012). *Die deutschen Hochschulen internationalisieren! Internationale Strategie der HRK. Sprachenpolitik an deutschen Hochschulen*. HRK.
- Höllinger, S. & Titscher, S. (2004). *Die österreichische Universitätsreform. Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002*. Facultas.
- Holzinger, K., Jörgens, H. & Knill, C. (2007). Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In K. Holzinger, H. Jörgens & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (S. 11–35). VS.
- Hranyai, K. & Janger, J. (2013). Hochschulfinanzierung im internationalen Vergleich. *Monatsberichte*, 86 (2), 173–186.
- Huber, C. (2016). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Integrations- und Konzentrationsprozess. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 269–287). Chronos.

- Huber, C. (2017). *Lehrerinnen- und Lehrerbildungsregion Zentralschweiz. Bildungspolitische Entwicklungen seit Ende der 1950er Jahre*. LIT.
- Huisman, J., Meek, V. L. & Wood, F. (2007). Institutional diversity in higher education: A crossnational and longitudinal analysis. *Higher Education Quarterly*, 61 (4), 563–577.
- Huisman, J. & van Vught, F. (2009). Diversity in European higher education: Historical trends and current policies. In F. van Vught (Hrsg.), *Mapping the higher education landscape. Towards a european classification of higher education* (S. 17–37). Springer.
- Imlig, F. (2016). Pragmatischer Wandel zwischen stolzer Persistenz und interkantonalen Anerkennung. Lehrerbildungspolitik im Kanton Genf. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 159–180). Chronos.
- Jankowsky, P. (2014, 17. März). Im Tessin den Medizin-Master erwerben. Die Universität Lugano will einen Masterstudiengang in Medizin einrichten. Unterstützung soll sie hierbei von der Universität Basel erhalten. NZZ. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/im-tessin-den-medizin-master-machen-1.18264867>
- John-Ohnesorg, M. (2015). *Hochschulgovernance in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jürgens, P. (2016). Aber bitte exzellent. Ein linker Blick auf die Exzellenzinitiative. *Forum Wissenschaft*, 33 (1), 49–52.
- Kaiser, A. (1998). Vetopunkte in der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (3), 525–541.
- Kamm, R. & Busemeyer, M. R. (2010). Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. *Swiss Political Science Review*, 16 (4), 597–615.
- Kaven, C. (2010). *Soziale Mechanismen im akteurszentrierten Institutionalismus: Eine Kritik*. Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien.
- Kehm, B. M. & Fuchs, M. (2010). Neue Formen der Governance und ihre Folgen für die akademische Kultur und Identität. In S. Ruß (Hrsg.), *Public Governance und schwache Interessen* (S. 75–94). VS.
- Keller, A. & Dobbins, M. (2015). Das Ringen um autonome und wettbewerbsfähige Hochschulen. Der Einfluss von Parteipolitik, fiskalpolitischem Problemdruck und historischen Vermächtnissen auf die Hochschulpolitik der Bundesländer. *Beiträge zur Hochschulforschung*, 37 (2), 28–55.
- Kempen, B. (2017). Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts. In M. Hartmer & H. Detmer (Hrsg.), *Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis* (3. Aufl., S. 1–52). C. F. Müller.
- Knill, C. & Tosun, J. (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*. Barbara Budrich.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2016). *Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Hochschulbereich. Was tun nach Aufhebung des Kooperationsverbots?* Konrad Adenauer Stiftung e.V.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE.
- Kooiman, J., Bavnick, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. & Pullin, R. (2008). Interactive Governance and Governability: An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7 (1), 1–11.
- Kretek, P. M., Dragšić, Ž. & Kehm, B. M. (2012). Ansätze für international vergleichende Hochschul-Governance-Forschung am Beispiel von Hochschulräten. In B. M. Kehm, H. Schomburg & U. Teichler (Hrsg.), *Funktionswandel der Universitäten. Differenzierung, Relevanzsteigerung, Internationalisierung* (S. 247–262). Campus.

- Krotz, F. (2005). *Neue Theorien entwickeln. Eine Einführung in die Grounded Theory, die heuristische Sozialforschung und die Ethnographie anhand von Beispielen aus der Kommunikationsforschung*. Herbert von Halem.
- Kruse, J. (2014). *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Beltz Juventa.
- Kühl, S. (2016). Exzellente Beantragung. Eine alternative Evaluation der Exzellenzinitiative. *Forum Wissenschaft*, 33 (3), 17–21.
- Kuhlee, D. (2014). *Governance in der Lehrerausbildung. Analysen aus England und Deutschland*. Springer VS.
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. VS.
- Lamnek, S. (2005). *Qualitative Sozialforschung* (4. Aufl.). Beltz.
- Lauth, H.-J. (2007). Transformation. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 144–157). VS.
- Lehmann, L. (2010). „Jeder Kanton bleibt im übrigen frei“ – Zum Wandel der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 212–223.
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. hep.
- Lehmann, L. (2016a). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 249–267). Chronos.
- Lehmann, L. (2016b). Hochschulwerdung und die Frage der Autonomie. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 323–339). Chronos.
- Lehmann, L. (2016c). Von der koordinierten Lehrerinnen- und Lehrerbildung zur gemeinschaftlichen Hochschulpolitik. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 69–92). Chronos.
- Lehmann, L., Criblez, L. & Huber, C. (2016). Einleitung. Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 9–31). Chronos.
- Lenzen, D. (2017). Zwischen Differenzierung und Entropie. Das deutsche Universitätssystem. *Forschung & Lehre*, 24 (10), 872–874.
- Lepori, B. (2008). Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss Universities of Applied Sciences. *Higher Education*, 56 (1), 45–58.
- Leuders, T. (2015). Empirische Forschung in der Fachdidaktik – Eine Herausforderung für die Professionalisierung und die Nachwuchsqualifizierung. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 33 (2), 215–234.
- Liessmann, K. P. (2009). Bologna: Die Leere des europäischen Hochschulraums. In E. Meyer-Renschhausen (Hrsg.), *Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik. Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster* (S. 13–25). VS.
- Loprieno, A. (2010). Zur Rolle der CRUS in der Koordination der schweizerischen Universitätslandschaft. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 241–247.
- Loprieno, A. (2016). *Die entzauberte Universität. Europäische Hochschulen zwischen lokaler Trägerschaft und globaler Wissenschaft*. Passagen-Verlag.

- Loschelder, W. (1988). Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* (S. 521–566). Müller.
- Lütz, S. (2007). Policy-Transfer und Policy-Transfusion. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 132–143). VS.
- Maag Merki, K., Langer, R. & Altrichter, H. (2014). *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien. Methoden. Ansätze*. Springer VS.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507–548.
- Manz, K. (2008). Die Bundessubventionen für die Primarschule: Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 155–181). Haupt.
- Manz, K. (2011). *Schulkoordination ja – Aber nicht so!* hep.
- Maratteck, C. (2016). *Steuerungsprobleme großer Universitäten in Zeiten der Exzellenzinitiative. Schwachstellen des deutschen Wissenschaftssystems und mögliche Lösungsansätze*. Moderne Wirtschaft.
- Mattmüller, H. (1982). Die eidgenössische Bildungspolitik zwischen 1870 und 1903 und die Entstehung der schweizerischen Schulforschung. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 32 (3), 401–420.
- Mayntz, R. (1997). *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Campus.
- Mayntz, R. (2006). Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (2. Aufl., S. 11–20). Nomos.
- Mayntz, R. (2009). Von politischer Steuerung zu Governance? In *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Steuerung* (S. 105–120). Campus.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 39–72). Campus.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (5. Aufl.). Beltz.
- Mayring, P. (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (8. Aufl.). Beltz.
- Merazzi, C. & Wyss, H. (1991). Der Wandel des Seminars zur Maturitätsschule. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 9 (1), 62–80.
- Meyer-Guckel, V. & Winde, M. (2010). *Handbuch Hochschulräte. Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis*. Stifterverband für die deutsche Wissenschaft.
- Meylan, J.-P. (1996). Die Erneuerung des Gymnasiums und die Anerkennung der Maturitäten – Stationen der Debatte 1968–1995. In EDK (Hrsg.), *Von der „Mittelschule von Morgen“ zur Maturitätsreform 1995* (S. 7–45). EDK.
- Mittag, S. & Daniel, H.-D. (2008). Qualitätsmanagement an Hochschulen. In B. M. Kehm (Hrsg.), *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand* (S. 281–294). Campus.
- Müller, B. (2012). *Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz*. hep.
- Münch, U. (2011). Bildungsföderalismus im Hochschulbereich. *Die Hochschule*, 20 (1), 38–49.
- Nickel, S. (2008). Qualitätsmanagementsysteme an Universitäten und Fachhochschulen. *Beiträge zur Hochschulforschung*, 30 (1), 16–39.

- Nohlen, D., Schultze, R.-O. & Schütttemeyer, S. (1998). *Lexikon der Politik* (Bd. 7). C.H.Beck.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1993). Institutional Change: A Framework of Analysis. In S.-E. Sjöstrand (Hrsg.), *Institutional Change – Theory and Empirical Findings* (S. 35–46). M. E. Sharpe.
- Pasternack, P. (2008). Teilweise neblig, überwiegend bewölkt: Ein Wetterbericht zur deutschen Hochschulsteuerung. In B. M. Kehm (Hrsg.), *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand* (S. 195–206). Campus.
- Pasternack, P. (2011a). Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen. In C. Hönnige (Hrsg.), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. (S. 321–343). VS.
- Pasternack, P. (2011b). Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen. Entwicklung und Status. In P. Pasternack (Hrsg.), *Hochschulen nach der Föderalismusreform*. (S. 21–60). Akademische Verlagsanstalt.
- Pasternack, P. & Schulze, H. (2011). Gestärkter Bund und selbstbewusste Kantone. Wissenschaftssystem und Föderalismus in der Schweiz. *Die Hochschule*, 20 (1), 73–94.
- Pausch, M. & Kok, F. (2013). Bologna als Modernisierungsmotor oder Schreckgespenst im österreichischen Hochschulsektor. In R. S. Popp (Hrsg.), *FH2030 – Zur Zukunft der österreichischen Fachhochschulen* (S. 209–236). LIT.
- Perrenoud, P. & Wyss, H. (1998). Die Pädagogischen Hochschulen suchen ihren Standort zwischen Schule und Universität. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 16 (2), 161–176.
- Perriard, M. (2010). Wie autonom können pädagogische Hochschulen sein? Persönliche Perspektive eines Mitglieds einer Bildungsverwaltung. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 272–280.
- Pierson, C. (1996). *The Modern State*. Routledge.
- Preglau, M. (2009). „Bologna“ in Theorie und Praxis – Ein europäisches Projekt im Lichte lokaler Erfahrungen an der LFU Innsbruck. In E. Meyer-Renschhausen (Hrsg.), *Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik. Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster* (S. 173–185). VS.
- Prusse, M. C. (2015). „Unique Selling Point“ der Pädagogischen Hochschulen? Zur Bedeutung der Fachdidaktik. In P. Tremp & R. Thaler (Hrsg.), *Die Pädagogische Hochschule gestalten. Festschrift für Walter Bircher* (S. 63–85). hep.
- Reitz, T. (2017). Wissenschaft im Exzellenzsystem. Zwischenbetrachtung und Ausblick. *Forum Wissenschaft*, 34 (2), 33–36.
- Robichau, R. W. (2011). The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories and Debates. *Policy Studies Journal*, 39 (1), 113–131.
- Rosenberg, S. & Stadelmann, W. (2010). Steuerung der koordinierten Weiterentwicklung der Hochschulinstitutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Möglichkeiten und Grenzen der COHEP. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 28 (2), 224–232.
- Rürup, M. (2011). Inklusive Bildung als Reformherausforderung. Zur Perspektive der Educational Governance Forschung. *Zeitschrift Für Inklusion*, 6 (4). Verfügbar unter: <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/74/74>
- Scharpf, F. (1985). Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 323–356.

- Scharpf, F. (1993). *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen* (Discussion Paper 93/1). Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview.
- Scharpf, F. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Leske+Budrich.
- Scharpf, F., Reissert, B. & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Scriptor.
- Schimank, U. (2007a). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 231–260). Springer VS.
- Schimank, U. (2007b). Neoinstitutionalismus. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 161–175). VS.
- Schimank, U. (2009). Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. *Die Deutsche Schule*, 101 (3), 231–239.
- Schmidt, J. (2008). Das Hochschulsystem der Schweiz Aufbau, Steuerung und Finanzierung der schweizerischen Hochschulen. *Beiträge zur Hochschulforschung*, 30 (2), 114–147.
- Schmieder, C. (2014). Zur Wahl der QDA-Software. Hintergründe, Funktionalität, Hilfestellungen. In J. Kruse (Hrsg.), *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz* (S. 585–604). Beltz Juventa.
- Schubert, K. (1991). *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*. Leske+Budrich.
- Schubert, K. (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl.). deGruyter.
- Schuppert, G. F. (2011). *Alles Governance oder was? Nomos*.
- Simeon, R. (2006). *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada*. University of Toronto Press.
- Simoleit, J. (2017). Europäisierung der Hochschule. Individuelle Akteure und institutioneller Wandel in der Hochschule. *Die Hochschule*, 26 (2), 106–117.
- Späni, M. (2008). Der Bund und die Berufsbildung – Von der „verfassungswidrigen Praxis“ zum kooperativen Monopol. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 183–217). Haupt.
- Sporn, B. (2010). Steuerung autonomer Universitäten: Erfahrungen mit der österreichischen Universitätsreform. In R. von Lüde (Hrsg.), *Neue Wege der Hochschulgovernance. Symposium zum Hochschulmanagement an der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg* (S. 37–59). Hamburg University Press.
- Steidle, I. C. (2017). *Aushandlung universitärer Forschung. Eine Feldforschung über den Reformprozess an einer deutschen Hochschule*. Dissertation, Philipps-Universität Marburg.
- Stiegler, K. (2017). Festung Europa – Jetzt auch an den Hochschulen. Die Einführung von Studiengebühren für internationale Studierende. *Forum Wissenschaft*, 34 (3), 33–37.
- Tommasi, M., Scartascini, C. & Stein, E. (2014). Veto players and policy and adaptability: An intertemporal perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 26 (2), 222–248.
- Treib, O. (2015). Akteurszentrierter Institutionalismus. In R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Springer VS.

- Trute, H.-H., Kühlers, D. & Pilniok, A. (2007). Rechtswissenschaftliche Perspektiven. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 240–252). VS.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. *British Journal and Political Science*, 25 (3), 289–235.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University.
- van Ackeren, I. & Brauckmann, S. (2010). Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zu Governance im Schulwesen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 41–62). VS.
- von Blumenthal, J. (2005). Governance. Eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (4), 1149–1180.
- von Blumenthal, J. (2010). Governance im Bundesstaat: Föderale und unitaristische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage. In K. H. Schrenk, W. Ismayr & M. Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag* (S. 375–388). VS.
- von Blumenthal, J. (2014). Governance im und durch den Staat. Politikwissenschaftliche Perspektiven der Governance-Forschung. Strategien, Methoden, Ansätze. In H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive* (S. 85–107). Springer VS.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (2003). *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. VS.
- Wagschal, U. (1999). Blockieren Vetospieler Steuerreformen? *Politische Vierteljahresschrift*, 40 (4), 628–640.
- Wald, A. & Jansen, D. (2007). Netzwerke. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 93–105). VS.
- Walk, H. (2008). *Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. VS.
- Weber, A. (1976). *Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*. Dissertation, Universität Bern.
- Weber, K., Tremel, P. & Andreas, B. (2010). Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfadabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review*, 16 (4), 687–713.
- Weniger, R. (2016). Von einer verwaltungszentrierten zu einer autonomen Gesamtkonzeption. In L. Criblez, L. Lehmann & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung* (S. 119–136). Chronos.
- Werle, R. (2007). Pfadabhängigkeit. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 119–131). VS.
- Wettstein, E., Schmid, E. & Gonon, P. (2014). *Berufsbildung in der Schweiz. Formen, Strukturen, Akteure* (2. Aufl.). hep.
- Zutavern, M. & Duss, C. (2013). Forschung und Lehre an den pädagogischen Hochschulen der Schweiz – Eine subjektive Bilanz. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 31 (3), 364–374.
- Zürn, M. (2008). Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. In G. F. Schuppert & M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 553–580). VS.

b) Dokumente und Quellen

- AAQ. (2015). *Quality Audit 2013/14. Zusammenfassender Bericht über die verschiedenen Aspekte des Verfahrens vom 01.09.2015*. AAQ.
- AAQ. (2016). *Institutionelle Akkreditierung HWZ Hochschule für Wirtschaft Zürich vom 09. Dezember 2016*. AAQ.
- AAQ. (2017a). *Institutionelle Akkreditierung Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich. Bericht der externen Evaluation vom 24. März 2017*. AAQ.
- AAQ. (2017b). *Institutionelle Akkreditierung PH Luzern vom 15. Dezember 2017*. AAQ.
- AAQ. (2017c). *Institutionelle Akkreditierung PHBern vom 29. September 2017*. AAQ.
- AAQ. (2017d). *Institutionelle Akkreditierung Berner Fachhochschule vom 29. September 2017*. AAQ.
- AAQ. (2018a). *Institutionelle Akkreditierung HTW Chur vom 08.06.2018*. AAQ.
- AAQ. (2018b). *Leitfaden institutionelle Akkreditierung vom 01. Juli 2015 (Stand 01. August 2018)*. AAQ.
- AAQ. (2019a). *Institutionelle Akkreditierung, HWZ Hochschule für Wirtschaft. Auflagenüberprüfung. Bericht 07. Juni 2019*. AAQ.
- AAQ. (2019b). *Institutionelle Akkreditierung PH St. Gallen vom 27.09.2019*. AAQ.
- AAQ. (2020). *Institutionelle Akkreditierung PH Luzern. Auflagenüberprüfung. Bericht 27. März 2020*. AAQ.
- BFH. (2018). *Qualitätsmanagement*. Berner Fachhochschule. Verfügbar unter: <https://www.bfh.ch/ti/de/ueber-das-ti/qualitaetsmanagement/>
- Bildungsdirektion Kanton Zürich. (2019). *Medienmitteilung vom 20. August 2019. Eigenständigere Positionierung der Zürcher Fachhochschulen*. Verfügbar unter: <https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2019/eigenstaendigere-positionierung-der-zuercher-fachhochschulen.html>
- Bundesamt für Statistik. (2017a). *Finanzen der Pädagogischen Hochschulen 2016*. BfS.
- Bundesamt für Statistik. (2017b). *Personal der Fachhochschulen (ohne PH)*. BfS.
- Bundesamt für Statistik. (2017c). *Personal der Pädagogischen Hochschulen und Institutionen der Lehrkräfteausbildung 2017*. BfS.
- COHEP. (2008). *Stellungnahme: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 21. Januar 2008*. COHEP.
- COHEP. (2014a). *Koordination und Kooperation in den Fachdidaktiken vom 08. Dezember 2014*. COHEP.
- COHEP. (2014b). *Mandate der Delegationen swissuniversities: Rückmeldung zu den Mandaten und erste Vorschläge für Delegierte vom 20. November 2014*. COHEP.
- COHEP. (2014c). *Projektvorschlag „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ nach Art. 59 HFKG: Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen vom 11. November 2014*. COHEP.
- COHEP. (2014d). *Verabschiedung des Projektvorschlags „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in Fachdidaktik“ und erste Diskussion von Grundsatzfragen vom 20. November 2014*. COHEP.

- CRUS. (2000). *Statuten der CRUS vom 17. November 2000*. CRUS.
- CRUS. (2008). *Stellungnahme aufgrund der Diskussion in der Plenarsitzung vom 24. Januar 2008: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. CRUS.
- CRUS. (2014). *CRUS-Newsletter Nr. 41* (November 2014). CRUS.
- CRUS & KFH. (2007). *Diskussionsvorschlag von CRUS und KFH zu den Artikeln 1, 2, 4 und 33–36 des Vernehmlassungsentwurfs für das HFKG vom 26. September 2007*. CRUS & KFH.
- CRUS, KFH & COHEP. (2009). *Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem* (Stand: 23. November 2009). CRUS, KFH & COHEP.
- Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, Syndicat des enseignants romands & Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen. (2011). *Erklärung von LCH, SER und COHEP zur Ausbildung von Lehrpersonen vom 17. August 2011*. Verfügbar unter: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_PH/Vereinb-Erkl/110817_LCH_SER_COHEP_Deklaration11_Deutsch.pdf
- Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen. (1990). *Die Ingenieurschulen im Schweizerischen Bildungssystem: Sechs Thesen vom 08. März 1990*. Typoskript.
- econcept. (2007). *Fachhochschulen Schweiz. Bestandaufnahme 2006*. BBT.
- EDI. (Hrsg.). (1963). *Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufs auf der Mittelstufe*. EDMZ.
- EDI & Erziehungsdirektion des Kantons Genf. (2006). *Medienmitteilung vom 02. Juni 2006. IHEID. Bundesrat und Genfer Kantonsregierung stellen das neue Kompetenzzentrum für den Hochschulschwerpunkt im Bereich internationale Studien vor*. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-5380.html>
- EDI, EVD & SWTR. (2009). *SWTR INFORMAT zum neuen Hochschulgesetz. Indirekte Steuerung der Hochschullandschaft Schweiz. Bericht zur Informationsveranstaltung*. EVD.
- EDI & WBF. (2008). *Medienmitteilung vom 30. Mai 2008. „Hochschullandschaft Schweiz“: Bundesrat nimmt Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis*. Verfügbar unter: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/aktuell/medienmitteilungen/archiv-medienmitteilungen/archiv-sbf.msg-id-19066.html>
- EDK. (1972). *Mittelschule von morgen*. Huber.
- EDK. (1988). *Jahresbericht 1987*. EDK.
- EDK. (1990). *Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 25./26. 10. 1990*. EDK.
- EDK. (1993a). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen* (EDK-Dossier 24). EDK.
- EDK. (1993b). *Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten vom 18. Februar 1993*. EDK.
- EDK. (1994). *Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen vom 09. Juni 1994. Empfehlungen an die Kantone gemäss Art. 3 des Schulkonkordats vom 29. Oktober 1970. Mit Handreichung zur Umsetzung*. EDK.
- EDK. (1995a). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. EDK.

- EDK. (1995b). *Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsreglement, MAR)*. EDK.
- EDK. (1999b). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999*. EDK.
- EDK. (1999c). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999*. EDK.
- EDK. (2001). *Leitlinien der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 05. Juli 2001*. EDK.
- EDK. (2002). *Richtlinien vom 5. Dezember 2002 für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen*. EDK.
- EDK. (2003). *Bericht zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005*. EDK.
- EDK. (2005). *Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK-Statut) vom 03. März 2005*. EDK.
- EDK. (2007). *Musterstellungnahme der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zuhanden der Kantone. Version nach der Diskussion in Vorstand und Plenarversammlung anlässlich der Jahresversammlung vom 25./26. Oktober 2007 in Heiden AR*. EDK.
- EDK. (2011a). *Brief vom 22. September 2011 an die Mitglieder der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats. Differenzvereinbarung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich: Art. 24a HFKG, Zulassung zur Lehrerinnen-/Lehrerbildung*. EDK.
- EDK. (2011b). *Brief vom 23. Juni 2011 an die Mitglieder der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats. Differenzvereinbarung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich: Art. 24a HFKG, Zulassung zur Lehrerinnen-/Lehrerbildung*. EDK.
- EDK. (2014a). *Beschluss Plenarversammlung vom 30. Oktober 2014. Inkrafttreten von HFKG und Hochschulkonkordat: Änderung des EDK-Statuts vom 03. März 2005 sowie Aufhebung von Erlassen betreffend die Hochschulkoordination*. EDK.
- EDK. (2014b). *Überarbeiteter Antrag der Rektorenkonferenz swissuniversities auf Änderung der Parameter für die Mitfinanzierung der Fachdidaktik-Masterstudiengänge über die FHV: Überweisung des Antrags an die Kommission FHV vom 11. September 2014*. EDK.
- EDK. (2014c). *Vereinbarung der Mitglieder COHEP zur gegenseitigen Anerkennung der Ergänzungsprüfung für die Zulassung zur Ausbildung zur Lehrperson Vorschul- und Primarstufe (Äquivalenz FHBP)*. EDK.
- EDK. (2014d). *Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (SKPH) COHEP: Auflösung als Fachkonferenz der EDK und Verwendung der Mittel*. EDK.
- EDK. (2015a). *Anleitung für die Erstellung eines Anerkennungsgesuchs für die Hochschuldiplome für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe*. EDK.
- EDK. (2015b). *Geänderte Rahmenbedingungen für FH-Studiengänge nach Inkrafttreten des HFKG – Vorgehen für die Aufnahme in den Anhang FHV. Zirkulationsbeschluss Kommission FHV vom 22. Mai 2015*. EDK.
- EDK. (2015c). *Kurz-Info vom 26. Februar 2015. Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)*. EDK.
- EDK. (2015d). *Leistungsauftrag WBZ 2015*. EDK.

- EDK. (2015e). *Sonderprogramm Hochschulmedizin des Bundes im Rahmen der BFI-Botschaft 2017-2020 vom 18. September 2015*. EDK.
- EDK. (2016a). *Schweizerische Anerkennung von Lehrdiplomen durch die EDK: Bilanz 2016*. EDK.
- EDK. (2016b). *Statut des Schweizerischen Zentrums für die Mittelschule (ZEM) vom 23. Juni 2016*. EDK.
- EDK. (2017a). *FHV-Beiträge ab 2016. Beschluss der Konferenz der Vereinbarungskantone vom 23. März 2017*. EDK.
- EDK. (2017b). *FHV-Beiträge für Studiengänge Pädagogischer Hochschulen, die nicht unter das Diplomanerkennungsrecht fallen: Beschlussfassung vom 22. Juni 2017*. EDK.
- EDK. (2017c). *Regelung der Zulassung zu den Studiengängen der Lehrerinnen-/Lehrerbildung anlässlich der Totalrevision der Anerkennungsreglemente; geplante Diskussion zu Artikel 24 HFKG im Hochschulrat: Vorgehen bei der Abstimmung zwischen EDK und Hochschulrat vom 07. September 2017*. EDK.
- EDK. (2017d). *Vorarbeiten für eine Strategie der EDK für den Wandel im Schulwesen durch Digitalisierung vom 21. Dezember 2017. Grundlage für den Austausch mit dem Vorstand der Kammer PH von swissuniversities*. EDK.
- EDK. (2018a). *Digitalisierungsstrategie. Strategie der EDK vom 21. Juni 2018 für den Umgang mit Wandel durch Digitalisierung im Bildungswesen*. EDK.
- EDK. (2018b). *Erläuterungen zum Entwurf für ein Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen. Bericht für die Anhörung zur Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen (5.2.2018-30.6.2018) vom 25. Januar 2018*. EDK.
- EDK. (2018c). *Medienmitteilung vom 27. Juni 2018. EDK verabschiedet nationale Digitalisierungsstrategie für das Bildungswesen*. Verfügbar unter: <http://www.edk.ch/dyn/31425.php>
- EDK. (2018d). *Merkblatt zur Aufnahme von neuen Studiengängen in die Anhänge FHV. Geschäftsstelle FHV*.
- EDK. (2018e). *Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen. Ergebnisse der Anhörung (05. Februar bis 30. Juni 2018) vom 7. August 2018*. EDK.
- EDK. (2018f). *Anhörung zur Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen*. EDK.
- EDK. (2018g). *Medienmitteilung vom 07. November 2018. Fachmaturität innerhalb von 10 Jahren erfolgreich etabliert*. Verfügbar unter: <http://www.edk.ch/dyn/31977.php>
- EDK. (2019a). *Massnahmen zur Digitalisierungsstrategie der EDK. EDK-Arbeitsplan zur Strategie vom 21. Juni 2018 für den Umgang mit Wandel durch Digitalisierung im Bildungswesen. Verabschiedet von der Plenarversammlung der EDK am 27. Juni 2019*. EDK.
- EDK. (2019b). *Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen vom 28. März 2019*. EDK.
- EDK & SBF. (2007). *Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung. Kapitel 2 des Schweizer Beitrags für die Datenbank „Eurybase – The database on education systems in europe“ (EDK/IDES [Stand 5. November 2007])*. EDK & SBF.
- EFHK. (2002). *Fachhochschulen 2002 – Bericht der EFHK über die Schaffung der Schweizer Fachhochschulen (Juni 2002)*. EFHK.

- EFHK. (2007). *Stellungnahme vom 22. Dezember 2007: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. EFHK.
- EHB. (2019a). *Forschung und Entwicklung*. Verfügbar unter: <https://www.ehb.swiss/forschung-und-entwicklung>
- EHB. (2019b). *Zulassung und Anmeldung*. Verfügbar unter: <https://www.ehb.swiss/zulassung-und-anmeldung>
- Ehrenzeller, B. (2011). *Gutachten zur Frage der Auswirkungen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) auf die Organisation der Fachhochschule Ostschweiz (FHO)*. Universität St. Gallen.
- Eidgenössische Berufsmaturitätskommission. (2008). *Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom Januar 2008*. Eidgenössische Berufsmaturitätskommission.
- Eidgenössische Expertenkommission. (Hrsg.). (1964). *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung*. EDMZ.
- Epiney, A. & Kern, M. (2016). *Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und Einbettung in die Hochschullandschaft Schweiz*. Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. Universität Fribourg & Institut für Europarecht.
- EVD & BBT. (2009). *Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen*. BBT.
- EVD, BBT & EDK. (2011). *Masterplan Fachhochschulen 2013-2016 von Bund und Kantonen*. BBT & EDK.
- FernUni Schweiz. (2019a). *Forschung Fakultäten*. Verfügbar unter: <https://fernuni.ch/forschung/forschung-fakultaeten/>
- FernUni Schweiz. (2019b). *Über uns*. Verfügbar unter: <https://fernuni.ch/ueber-uns/>
- FFHS. (2019a). *Forschung und Entwicklung*. Verfügbar unter: <https://www.ffhs.ch/forschung-entwicklung/forschung-ander-ffhs>
- FFHS. (2019b). *Milestones*. Verfügbar unter: <https://www.ffhs.ch/home/ueber-uns#milestones>
- FFHS. (2019c). *Studienangebot*. Verfügbar <https://www.ffhs.ch/studienangebot>
- FFHS & FernUni Schweiz. (2018). *Medienmitteilung vom 27. März 2018. Hoher Besuch bei der Fernuni Schweiz und der Fernfachhochschule*. Verfügbar unter: https://fernuni.ch/fileadmin/files/files_fernuni.ch/Medienmitteilungen/MM_2018/2018-03-26_MM-Besuch_Darbellay-FernUni-FFHS.pdf
- FHR EDK. (2004). *Geschäftsordnung des Schweizerischen Fachhochschulrates vom 01. Juli 2004*. EDK.
- FK SHR. (2015a). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 16. Oktober 2015*. SHR.
- FK SHR. (2015b). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 23. Januar 2015*. SHR.
- FK SHR. (2015c). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 24. April 2015*. SHR.
- FK SHR. (2016). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 07. Oktober 2016*. SHR.
- FK SHR. (2017a). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 07. April 2017*. SHR.
- FK SHR. (2017b). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 13. Januar 2017*. SHR.
- FK SHR. (2017c). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 13. Oktober 2017*. SHR.

- FK SHR. (2017d). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 23. Juni 2017*. SHR.
- FK SHR. (2018a). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 06. April 2018*. SHR.
- FK SHR. (2018b). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 21. September 2018*. SHR.
- FK SHR. (2018c). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 22. Juni 2018*. SHR.
- FK SHR. (2019). *Protokoll der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 18. Januar 2019*. SHR.
- HSLU. (2016). *Über uns*. Verfügbar unter: <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/aktuelles/2015/12/17/efqm-nomination-2015/>
- HSLU. (2019). *Design und Kunst*. Verfügbar unter: <https://www.hslu.ch/de-ch/design-kunst>
- IHEID. (2019). *The Graduate Institut Geneva*. Verfügbar unter: von <https://graduateinstitute.ch/>
- IUKB. (2008). *Medienmitteilung vom 17. März 2008. Master interdisciplinaire en droits de l'enfant: „L'enfance d'un nouveau contrat social“*. IUKB.
- IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion. (2014). *Präsentation anlässlich der Medienkonferenz vom 02. September 2014 im Espace Porte de Conthey, Sitten. Eingliederung der Aktivitäten des IUKB in die Universitäten Genf und Lausanne*. IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion.
- Kalaidos Fachhochschule. (2018). *Über uns*. Verfügbar unter: <https://www.kalaidos-fh.ch/de-CH/Athemia-Angebote-fuer-Unternehmen/Ueber-uns>
- Kalaidos Fachhochschule. (2019). *Kalaidos Fachhochschule*. Verfügbar unter: <https://www.kalaidos-fh.ch/de-CH>
- Kanton Aargau. (2007). *Stellungnahme vom 19. Dezember 2007: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons Aargau.
- Kanton Appenzell Innerrhoden. (2008). *Stellungnahme vom 22. Januar 2008: Vernehmlassung/Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden.
- Kanton Basel-Stadt. (2008). *Stellungnahme vom 30. Januar 2008: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt.
- Kanton Basel-Landschaft. (2008). *Stellungnahme vom 27. Januar 2008: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft.
- Kanton Basel-Landschaft. (2018). *Medienmitteilung vom 26. Oktober 2018. Wieder kein Einsitz des Kantons Basel-Landschaft im Schweizerischen Hochschulrat*. Verfügbar unter: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/medienmitteilungen/wieder-kein-einsitz-des-kantons-basel-landschaft-im-schweizerischen-hochschulrat>
- Kanton Bern. (2008). *Stellungnahme: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), Vernehmlassungsentwurf vom 12. September 2007*. Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Kanton Bern. (2013). *Leistungsauftrag des Regierungsrates an die Pädagogische Hochschule Bern für die Jahre 2014 bis 2017* (Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2013). Staatskanzlei des Kantons Bern.

- Kanton Genf. (2008). *Réponse à la consultation concernant la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)*. Chancellerie d'Etat du Canton de Genève.
- Kanton Graubünden. (2008). *Stellungnahme vom 30. Januar 2008: Vernehmlassung Vorentwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. Standeskanzlei des Kantons Graubünden.
- Kanton Nidwalden. (2008). *Stellungnahme vom 29. Januar 2008: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons Nidwalden.
- Kanton Schwyz. (2008). *Stellungnahme vom 30. Januar 2008 zum Vernehmlassungsentwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. Staatskanzlei des Kantons Schwyz.
- Kanton St. Gallen. (2008). *Stellungnahme vom 30. Januar 2008: Entwurf Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons St. Gallen.
- Kanton Thurgau. (2008). *Stellungnahme vom 05. Februar 2008: Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. Staatskanzlei des Kantons Thurgau.
- Kanton Uri. (2008). *Stellungnahme vom 15. Januar 2008: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung*. Standeskanzlei des Kantons Uri.
- Kanton Wallis, IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion. (2014). *Medienmitteilung vom 02. September 2014. Eingliederung der Aktivitäten des Universitären Instituts Kurt Bösch in die Universitäten Genf und Lausanne Annahme einer Rahmenvereinbarung*. Kanton Wallis, IUKB, UNIL, Universität Genf & Stadt Sion.
- Kanton Zug. (2008). *Stellungnahme vom 19. Februar 2008: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons Zug.
- Kanton Zürich. (2008). *Stellungnahme: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich Sitzung vom 23. Januar 2008*. Staatskanzlei des Kantons Zürich.
- Kanton Zürich, Kanton Schwyz, Kanton Glarus, Kanton Schaffhausen, Kanton Appenzell Innerroden, Kanton Appenzell Ausserroden, Kanton St. Gallen, Kanton Graubünden & Kanton Thurgau. (1999). *Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999*. Direktion FHO.
- Kantonsrat Luzern. (2019a). *Anfrage Meyer-Jenni Helene und Mit. über drohende Qualitätseinbussen bei der Pädagogischen Hochschule Luzern aufgrund eines zu tiefen Trägerschaftsbeitrags eröffnet am 17. Juni 2019*. Geschäftsleitung Kantonsrat Luzern.
- Kantonsrat Luzern. (2019b). *Antwort des Regierungsrats auf die Anfrage Meyer Helene und Mit. über drohende Qualitätseinbussen bei der Pädagogischen Hochschule Luzern aufgrund eines zu tiefen Trägerschaftsbeitrags vom 03. September 2019*. Geschäftsleitung Kantonsrat Luzern.
- KFH. (2007). *Stellungnahme vom 17. Dezember 2007: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. KFH.
- KFH. (2010). *Statuten der Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz vom 31. Mai 2010*. KFH.
- KFH. (2014). *Jahresbericht 2014*. KFH.

- Kommission Hochschulvereinbarung. (1997). *Interkantonale Universitätsvereinbarung – Erläuterungen*. EDK.
- Konferenz der europäischen Bildungsministerinnen und -minister. (1999). *Der Europäische Hochschulraum*. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister 19. Juni 1999, Bologna.
- Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister. (2003). „*Den europäischen Hochschulraum verwirklichen*“. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister am 19. September 2003 in Berlin. Verfügbar unter: <https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/berlin.pdf>
- Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister. (2005). *Der europäische Hochschulraum – Die Ziele verwirklichen*. Communiqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, Bergen, 19.-20. Mai 2005. Verfügbar unter: https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-03-Studium/02-03-01-Studium-Studienreform/Bologna_Dokumente/Bergen_kommunique_2005.pdf
- Loprieno, A. (2015). *Ausbildung Humanmedizin: Systemische Analyse und Empfehlungen – Schlussbericht Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation*. SBFI.
- Mäder, D. (2008). *Empfehlungen für die Planung, Entwicklung und Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems*. COHEP.
- Müller, F., Gehrig, H., Jenzer, C., Kaiser, L. & Strittmatter A. (Hrsg.). (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte. Bericht der Expertenkommission „Lehrerbildung von morgen“ im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*. Comenius.
- NMS. (2017). *Bildungsangebot NMS Bern*. Verfügbar unter: <https://www.nmsbern.ch/bildungsangebot>
- OAQ. (2013a). *Experten- und Expertinnenbericht. Institutionelle Akkreditierung. Kalaidos FH vom 27. Februar 2013*. OAQ.
- OAQ. (2013b). *Institutionelle Akkreditierung Franklin College. Schlussbericht vom 15. Februar 2013*. OAQ.
- OAQ. (2013c). *Institutionelle Akkreditierung Theologische Hochschule Chur. Schlussbericht vom 15. Februar 2013*. OAQ.
- OECD. (1990). *Bildungspolitik in der Schweiz. Bericht der OECD*. EDK.
- Parlamentsdienste. (2005). *Parlamentarische Initiative Zbinden Hans. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung*. Dokumentationszentrale.
- PH Luzern. (2011). *Medienmitteilung vom 05. Januar 2011. PHZ Luzern erhält Qualitätsanerkennung*. PH Luzern.
- PH Luzern. (2013). *Statut der Pädagogischen Hochschule Luzern (PH-Statut) vom 20.09.2013 (Stand 01.08.2018)*. Verfügbar unter: <http://srl.lu.ch/frontend/versions/1750>
- PH Luzern. (2018). *Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen: Stellungnahme der Pädagogischen Hochschule Luzern vom 18. April 2018*. PH Luzern.
- PH Schwyz. (2018). *Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen: Stellungnahme der Pädagogischen Hochschule Schwyz vom 12. April 2018*. PH Schwyz.
- PH St. Gallen. (2018). *Vernehmlassung der Total-Revision EDK-Anerkennungsreglement vom 6. Juni 2018*. PH St. Gallen.
- PH Zürich. (2014). *Die PH Zürich ist „Committed to Excellence“*. Verfügbar unter: <https://phzh.ch/de/ueber-uns/Medien/News/2014/03/die-ph-zurich-ist-committed-to-excellence/>

- PH Zürich. (2018). *Stellungnahme zur Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen vom 25. Juni 2018*. PH Zürich.
- PHBern. (2018). *Qualitätsmanagement*. Verfügbar unter: <https://www.phbern.ch/ueber-die-phbern/grundlagen/qualitaetsmanagement.html>
- PHBern. (2019). *Organigramm (Stand März 2019)*. PHBern.
- PHBern & NMS. (2019). *Vertrag über die Leistungen zwischen der Pädagogischen Hochschule Bern und dem Verein NMS Bern 2019–2022*. PHBern & NMS.
- PLV SHK. (2016). *Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 26. Mai 2016*. SHK.
- PLV SHK. (2018). *Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 15. November 2018*. SHK.
- Projektgruppe Kammer PH swissuniversities. (2016). *Modelle Masterstudiengänge Lehrerbildung für die Vorschul- und Primarstufe in der Schweiz vom 04. August 2016*. swissuniversities.
- Regierungsrat des Kantons Schwyz. (2011). *Aufhebung des Konkordats über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 29. März 2011*. Staatskanzlei des Kantons Schwyz.
- Regierungsrat Kanton Graubünden. (2019). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat (Heft Nr. 3 2018/2019)*. Standeskanzlei des Kantons Graubünden.
- Regierungsrat Kanton Schaffhausen. (2019). *Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend Erlass eines Hochschulgesetzes. Vorlage des Regierungsrats vom 30. April 2019*. Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen.
- Regierungsrat Kanton Schaffhausen & Regierungsrat Kanton Zürich. (2003). *Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Pädagogischen Hochschule Zürich über die Zusammenarbeit der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen mit der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 8. Januar 2003*. Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen.
- Regierungsrat Kanton Zürich. (2010). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 24. November 2010. 1666. Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz (Kündigung)*. Staatskanzlei des Kantons Zürich.
- SAR. (2015). *Projekt des Hochschulrats zur Verankerung eines vereinfachten Verfahrens für die Erneuerung der Institutionellen Akkreditierung in den Akkreditierungsrichtlinien nach HFKG vom 18. September 2015*. SAR.
- SAR. (2017). *Vereinfachte Erneuerung der Akkreditierung. Welchen Spielraum lassen die ESG?* PowerPoint Präsentation von Jean-Marc Rapp im Schweizerischen Hochschulrat vom 19. Mai 2017.
- SAR. (2018). *Institutionelle Akkreditierung nach HFKG – Stand der Verfahren*. SAR.
- SAR. (2019a). *Anerkannte Agenturen*. SAR. Verfügbar unter: <https://akkreditierungsrat.ch/agenturen/>
- SAR. (2019b). *Institutionelle Akkreditierung nach HFKG – Stand der Verfahren am 04. September 2019*. SAR.
- SBFI. (2018). *Medienmitteilung vom 07. Dezember 2018. Neue Gesetzesgrundlage für das EHB*. Verfügbar unter: <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/aktuell/medienmitteilungen/news-anzeige-nsb.msg-id-73287.html>
- SBFI. (2019a). *Medienmitteilung vom 26. Juni 2019. Neue Gesetzesgrundlage für das EHB*. Verfügbar unter: <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/aktuell/medienmitteilungen/news-anzeige-nsb.msg-id-75579.html>

- SBFI. (2019b). *Vernehmlassungsantworten zum EHB-Gesetz*. Verfügbar unter: <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/aktuell/abgeschlossene-vernehmlassungen---anhoerungen/neue-gesetzesgrundlage-fuer-das-ehb.html>
- Schärer, H.-R. (2015). *Die Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz. Anmerkungen zu ihrer Geschichte und zu aktuellen Herausforderungen aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der PHBern*. swissuniversities.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2007). *Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. SBF & BBT.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2008). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Ergebnisbericht der Vernehmlassung vom 30. Mai 2008*. EDI & EVD.
- Schweizerischer Bundesrat. (1883). *Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die gewerbliche Enquête vom 20. November 1883*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1884). *Bundesbeschluss betreffend die gewerbliche und industrielle Bildung vom 27. Juni 1884: Bd. III*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1928). *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 09. November 1928*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1951). *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung „Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (vom 26. Oktober 1951)*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1972). *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1973). *Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 04. März 1973*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1976). *Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung vom 04. Oktober 1976*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1994). *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1998). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003 vom 25. November 1998*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2000). *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 06. September 2000*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2003). *Botschaft zur Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 05. Dezember 2003*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2009). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2012a). *Bericht über die vom Bundesrat im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2012–2015 gewählten ausserparlamentarischen Gremien vom 25. April 2012*. Bundeskanzlei.

- Schweizerischer Bundesrat. (2012b). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016 vom 22. Februar 2012*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2016). *Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-2020 vom 24. Februar 2016*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2020a). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB-Gesetz)*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2020b). *Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021-2024. Provisorische Fassung*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat & EDK. (1995). *Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen vom 16. Januar/15. Februar 1995*. Bundeskanzlei.
- Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule. (2017). *Jahresbericht 2016*. ZEM CES.
- Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule. (2018). *Jahresbericht 2017*. ZEM CES.
- SHK. (2015a). *Projekt des Hochschulrats zur Verankerung eines vereinfachten Verfahrens für die Erneuerung der Institutionellen Akkreditierung in den Akkreditierungsrichtlinien nach HFKG vom 25. September 2015*. SHK.
- SHK. (2015b). *Reglement über die Organisation der Schweizerischen Hochschulkonferenz (OReg-SHK) vom 26. Februar 2015 (Stand 01. Januar 2018)*. SHK.
- SHK. (2016a). *Accréditation: Accréditation d'institutions qui n'offrent que de la formation continue du 18 novembre 2016*. SHK.
- SHK. (2016b). *Finanzierung der Hochschulen unter dem HFKG: Erlass der Grundsätze für die Gewährung der festen Beiträge an die Institutionen des Hochschulbereichs vom 15. Januar 2016*. SHK.
- SHK. (2016c). *Medienmitteilung vom 18. November 2016. Mehr Ausbildungsplätze in Humanmedizin*. SHK.
- SHK. (2016d). *Proposition de projet: Doktoratsprogramme und zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus vom Februar 2016*. SHK.
- SHR. (2015a). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 03. September 2015*. SHR.
- SHR. (2015b). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 26. Februar 2015*. SHR.
- SHR. (2015c). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 28. Mai 2015*. SHR.
- SHR. (2015d). *Richtlinien des Hochschulrats für die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsrichtlinien HFKG) vom 28. Mai 2015 (Stand am 1. Juli 2015)*. SHR.
- SHR. (2016a). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 18. November 2016*. SHR.
- SHR. (2016b). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 25. Februar 2016*. SHR.
- SHR. (2017a). *Hochschulpolitik: Konkretisierung der Voraussetzungen zur Zulassung zu den Hochschulen vom 31. Oktober 2017*. SHR.

- SHR. (2017b). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 19. Mai 2017*. SHR.
- SHR. (2017c). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 23. November 2017*. SHR.
- SHR. (2017d). *Richtlinien des Hochschulrats für die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsrichtlinien HFKG) Änderung vom 23. November 2017*. SHR.
- SHR. (2018a). *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat vom 25. Mai 2018*. SHR.
- SHR. (2018b). *Totalrevision der EDK-Reglemente über die Anerkennung von Lehrdiplomen: Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens (Artikel 4, Zulassungsvoraussetzungen) vom 26. April 2018*. SHR.
- SKBF. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. SKBF.
- SKPH. (2002). *Statut der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (SKPH) vom 03. Mai 2002 (Stand: 8. April 2005)*. SKPH.
- SKPH. (2006). *Strategie der SKPH: ein Dokument in Arbeit mit einer Zielperspektive von 10 Jahren zur Förderung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aus gesamtschweizerischer Sicht*. SKPH.
- SNF. (2004). *Do REsearch (DORE). Förderungsinstrument für praxisorientierte Forschung an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Tätigkeitsbericht 2004–2006 der Fachkommission DORE*. SNF.
- SNF. (2007). *Jahresbericht 2006*. SNF.
- Staatsrat des Kantons Wallis. (2017). *Botschaft über das Projekt der Gesetzesmodifikation betreffend das Gesetz über die pädagogische Hochschule Wallis (PH-VS) vom 04. Oktober 1996*. Staatskanzlei des Kantons Wallis.
- Steuerungsausschuss Fachdidaktik. (2012). *Standortbestimmung zur Umsetzung der Masterprogramme in Fachdidaktik. Ergebnisbericht und Empfehlungen des Steuerungsausschusses Fachdidaktik vom 03. Dezember 2012*. StA-FD.
- SUK. (2006a). *Jahresbericht 2006*. SUK.
- SUK. (2006b). *Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen (Qualitätssicherungsrichtlinien) vom 07. Dezember 2006 (Stand am 01. Januar 2013)*. SUK.
- SUK. (2007a). *Jahresbericht 2007*. SUK.
- SUK. (2007b). *Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz für die Akkreditierung im universitären Hochschulbereich (Akkreditierungsrichtlinien) vom 28. Juni 2007 (Stand 1. September 2007)*. SUK.
- SUK. (2012). *Geschäftsordnung der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 22. Februar 2001 (Stand: 1. Juli 2012)*. SUK.
- SUK. (2013). *Jahresbericht 2013*. SUK.
- SUK. (2014). *Jahresbericht 2014*. SUK.
- SWF & BBW. (2004). *Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft vom 20. Oktober 2004 der Projektgruppe Bund-Kantone*. SWF & BBW.
- swissuniversities. (2015a). *Antrag der Kammer PH zuhanden der FHV-Kommission betreffend die Höhe der FHV-Beiträge ab 2017/18 vom 03. Dezember 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015b). *Antrag der Kammer PH zuhanden Kommission FHV betreffend Beiträge FHV vom 02. Dezember 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015c). „Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken“ Klärung der Begrifflichkeiten ZENTRUM – NETZWERK Stand Kammer PH 24.06.2015. swissuniversities.

swissuniversities. (2015d). *Delegation Fachdidaktik – Mandat vom 27. Januar 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015e). *Delegation Lehre – Mandat vom 27. Januar 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015f). *Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Mandat vom 27. Januar 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015g). *Finanzierung Studiengänge: FHV Beiträge ab 2017/18 vom 27./28.10.2015 der Kammer PH*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015h). *Geschäftsordnung der Kammer Pädagogischer Hochschulen vom 20. Januar 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015i). *Interne Gremien der Kammer PH vom 18. März 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015j). *Klärung des Verhältnisses mit der EDK/Transfer zur Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 29. April 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015k). *Spezifische Informationen aus der Delegation Lehrerinnen- und Lehrerbildung/Klärung des Verhältnisses mit EDK vom 2. Juli 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015l). *Statuten des Vereins swissuniversities vom 20. Januar 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2015m). *Vorgehensvorschlag für die Erarbeitung einer gemeinsamen Position in Bezug auf eine Masterausbildung für Vorschul- und Primarlehrpersonen: Entwurf der ad-hoc AG zu Handen der Mitgliederversammlung der Kammer PH vom 09. Oktober 2015*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016a). *Besprechung zum Verhältnis von EDK-Studienganganerkennung, institutioneller Akkreditierung und Programmakkreditierung nach HFKG vom 29. Januar 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016b). *Hearing Bilanz Diplomanerkennung vom 15. Dezember 2016. Frageraster für die Diskussion. Einschätzung durch swissuniversities (Briefing): Entwurf, Oktober 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016c). *Information der Kammer PH über die FHV-Tarife: Stand der aktuellen Diskussion*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016d). *Informationen aus der EDK vom 27./28. April 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016e). *Mandat. Erarbeitung einer Position der Kammer PH zur Einführung von Masterausbildungen für die Vorschul- und die Primarstufe vom 25. Januar 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016f). *Mitteilungen Vorstand Kammer PH vom 27./28. April 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016g). *PgB Programm „Fachdidaktik“ (P-9) Kammer PH vom 14. September 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016h). *Positionierung der Kammer PH in Bezug auf die Masterausbildung für Vorschul- und Primarschullehrpersonen: Diskussion der Modelle und weiteres Vorgehen*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016i). *Projekt Fachdidaktik nach HFKG Art. 59: Weiteres Vorgehen. Informationen DelFD und Tagung FD vom 16. März 2016*. swissuniversities.

swissuniversities. (2016j). *Projektgebundene Beiträge 2017–2020 nach HFKG. Projektantrag vom 19. Februar 2016.* 221A/15. swissuniversities.

swissuniversities. (2016k). *Rückblick auf das Gespräch EDK vom 15. Juni 2016 betreffend die Geschäfte der LLB (Parameter Fachdidaktik, Finanzierung FHV, Sonderpädagogik).* swissuniversities.

swissuniversities. (2016l). *Verfahren für die Aufnahme in die FHV-Finanzierung von PH-Studiengängen, die nicht durch das Diplomanerkennungsrecht EDK geregelt sind vom 10. Februar 2016 Kammer PH.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017a). *Evaluation swissuniversities. Schlussbericht. Evaluation der Pilotphase 2015–2016 von swissuniversities.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017b). *Feedback zum Informationsaustausch EDK-LLB/Kammer PH vom 15. März 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017c). *Informationsaustausch EDK-LLB/Kammer PH vom 01. Februar 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017d). *Masterausbildung für Vorschullehrpersonen: Information zum Bericht als Grundlage der Diskussion in der Kammer PH vom 6. September 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017e). *Mitteilungen Vorstand Kammer PH vom 1. Februar 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017f). *Mitteilungen Vorstand Kammer PH vom 5. Juli 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017g). *Steigende Anforderungen an die Ausbildung und an die Berufstätigkeit von Primarlehrpersonen: Verabschiedung Positionspapier der Kammer PH vom 6. Dezember 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017h). *Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen gemäss HFKG – Position der Kammer PH vom 09. Juni 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017i). *Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen gemäss HFKG vom 27. April 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017j). *Zulassung zur ersten Studienstufe an den Hochschulen – Diskussionsvorschläge von swissuniversities zuhanden der SHK vom 18. September 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2017k). *Zulassung zur ersten Studienstufe an den Hochschulen – Konsultation zu den Diskussionsvorschlägen der Delegation Lehre vom 5. Juli 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018a). *Bedeutung der Akkreditierungsverfahren im Hochschulkontext. Erste Erfahrungen mit dem Verfahren der inst. Akkreditierung. Rückblick und Überlegungen zur Weiterentwicklung.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018b). *Bemerkungen zum Massnahmenplan im Rahmen der Strategie der EDK für den Umgang mit Wandel durch Digitalisierung im Bildungswesen vom 19.10.2018.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018c). *Delegierte/r Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Mandat vom 21. Februar 2018.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018d). *Einladung zur Mitgliederversammlung vom 21. März 2018.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018e). *Jahresbericht swissuniversities 2017.* swissuniversities.

swissuniversities. (2018f). *P-9: Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken 2017-2020: Geförderte Projekte im Teilprojekt 1 (TP 1).* swissuniversities.

swissuniversities. (2018g). *P-9: Aufbau der wissenschaftlichen Kompetenzen in den Fachdidaktiken 2017-2020: Geförderte Projekte im Teilprojekt 2 (TP2).* swissuniversities.

- swissuniversities. (2018h). *Positionspapier Laufbahnperspektiven im Professionsfeld Lehrberuf*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018i). *Projektvereinbarung „Zukunftsprojekt“ (Arbeitstitel) vom 24. August 2018 zwischen swissuniversities (Kammer PH) und der (Co-)Gesamtprojektleitung*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018j). *Protokoll der Mitgliederversammlung der Kammer PH vom 06./07. Juni 2018*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018k). *Protokoll der Mitgliederversammlung der Kammer PH vom 21. März 2018*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018l). *Protokoll der Vorstandssitzung vom 31. Januar 2018*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018m). *Strategische Planung 2021-2024 von swissuniversities Zuhanden der Schweizerischen Hochschulkonferenz*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2018n). *Zentrale Massnahmen zur Umsetzung der Strategie 2017-2020 der Kammer PH (Stand: 23. Februar 2018)*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2019a). *Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Vorstands der Kammer Pädagogische Hochschulen vom 24./25. April 2019*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2019b). *Protokoll der Mitgliederversammlung der Kammer PH vom 18. September 2019*. swissuniversities.
- swissuniversities. (2019c). *Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB-Gesetz). Entwurf*. swissuniversities.
- SWR. (1967). *Ausbau der Schweizerischen Hochschulen*. EDMZ.
- SWR. (1972). *Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen*. EDMZ.
- SWR. (1978). *Dritter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschule: Beitrag zu einer bildungspolitischen Gesamtperspektive*. EDMZ.
- SWTR. (2008). *Stellungnahme vom 31. Januar 2008: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG): Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR*. SWTR.
- Université de Genève, UNIL & IUKB. (2013). *Rapport sur l'intégration des activités académiques de l'IUKB au sein des Universités de Lausanne et de Genève vom 14. Oktober 2013*. Université de Genève, UNIL & IUKB.
- Verband der Fachhochschuldozierenden. (2008). *Stellungnahme des Verbandes der Fachhochschuldozierenden Schweiz (fh-ch) zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 16. Januar 2008*. fh-ch.
- Verein Unterstrass. (2017). *Die Geschichte von „unterstrass.edu“ als „Seminar Unterstrass“ bzw. „Evangelisches Lehrerseminar/Kindergärtnerinnenseminar Zürich“*. Verfügbar unter: https://www.unterstrass.edu/assets/files/ueber-uns/Geschichte_von_Unterstrass-170925.pdf
- Vogel, C. (2006). *Forschung und Entwicklung an den Pädagogischen Hochschulen und universitären Lehrbildungsstätten der Schweiz. Stand und Entwicklungstendenzen 2005: Schlussbericht*. SKPH.
- VSP. (2008). *Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Januar 2008*. VSP.
- VSS. (2008). *Stellungnahme des VSS zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 30. Januar 2008*. VSS.

- WBF (Hrsg.). (2015). *Zwischenevaluation 2015 des ETH-Bereichs. Bericht der Expertenkommission vom 08. April 2015*. WBF.
- WBF. (2018). *Positionierung des EHB im schweizerischen Hochschulraum*. WBF.
- WBF & SBFI. (2016). *Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der V-HFKG vom 23. November 2016*. SBFI.
- WBF & SBFI. (2017). *Zuständigkeiten, Interaktion und Ablauf der Verfahren: Errichtung einer neuen Hochschule – Akkreditierung – Beitragsberechtigung vom 20. März 2017*. SBFI.
- WBF & SBFI. (2018). *Bundesgesetz für die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB-Gesetz). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 07. Dezember 2018*. WBF.
- WBF & SBFI. (2019). *Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB-Gesetz). Ergebnisbericht vom 26. Juni 2019*. SBFI.
- WBK-N. (2005a). *Parlamentarische Initiative. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2005b). *Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht vom 23. Juni 2005 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats. Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2005*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2011a). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 06. Mai 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2011b). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 19. September 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2011c). *Protokoll der Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 02.–04. Februar 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2011d). *Protokoll der Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 12.–14. Januar 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-N. (2011e). *Protokoll der Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 31. März–01. April 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009a). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Subkommission „HFKG“ vom 12. November 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009b). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur Subkommission „HFKG“ vom 18. Dezember 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009c). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Subkommission „HFKG“ vom 23. November 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009d). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Subkommission „HFKG“ vom 28. Oktober 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009e). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 02.–03. Juli 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2009f). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 27. August 2009*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2010a). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Subkommission „HFKG“ vom 08. März 2010*. Parlamentsdienste.

- WBK-S. (2010b). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur Subkommission „HFKG“ vom 15. Januar 2010*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2010c). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Subkommission „HFKG“ vom 16. März 2010*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2010d). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur Subkommission „HFKG“ vom 20. Januar 2010*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2010e). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 28. Juni 2010*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2011a). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 27. September 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2011b). *Protokoll der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 27.–28. Juni 2011*. Parlamentsdienste.
- WBK-S. (2020). *Medienmitteilung vom 18. Februar 2020. Bildungskommission vertagt Beschluss zum EHB-Gesetz*. Parlamentsdienste.
- ZFH. (2019). *Zürcher Fachhochschule*. Verfügbar unter: <https://www.zfh.ch/>

c) Gesetze, Verordnungen, interkantonale Verträge

- BBG. (2004). *Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG)* vom 13. Dezember 2002. Bundeskanzlei.
- BBV. (2019). *Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV)* vom 19. November 2003 (Stand am 1. Februar 2019). Bundeskanzlei.
- BV. (1999). *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014). Bundeskanzlei.
- EDK. (1970). *Konkordat über die Schulkoordination* vom 29. Oktober 1970. EDK.
- EDK. (1999a). *Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination* vom 09. Dezember 1999. EDK.
- EDK. (2013). *Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)* vom 20. Juni 2013. EDK.
- EDK & FDK. (1979). *Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge* vom 26. November 1979. EDK & FDK.
- EDK & GDK. (1993). *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen* vom 18. Februar 1993. EDK & GDK.
- Erziehungsdirektion Kanton Bern. (2020). *Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG) (Änderung). Version für die Vernehmlassung*. Staatskanzlei des Kantons Bern.
- EVD. (2007). *Verordnung des EVD über die Anerkennung von Agenturen zur Prüfung und Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen (FH-Akkreditierungsagenturenverordnung)*. EVD.
- FaHG. (2007). *Fachhochschulgesetz (FaHG) Kanton Zürich* vom 02. April 2007. Staatskanzlei des Kantons Zürich.
- FG. (1983). *Bundesgesetz vom 07. Oktober 1983 über die Förderung der Forschung (Forschungsgesetz)*. Bundeskanzlei.
- FHSG. (1995). *Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG)*. Bundeskanzlei.
- FHSG. (2004). *Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) Änderung* vom 17. Dezember 2004. Bundeskanzlei.
- FHSG Kanton Zürich. (1998). *Gesetz über die Fachhochschulen und die Höheren Fachschulen (Fachhochschulgesetz)* vom 27. September 1998. Staatskanzlei des Kantons Zürich.
- FHSV. (1996). *Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV)* vom 11. September 1996 (Stand am 01. Juli 2014). Bundeskanzlei.
- FHV. (2005). *Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005* vom 12. Juni 2003. EDK.
- FIFG. (2012). *Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG)* vom 14. Dezember 2012 (Stand am 01. Januar 2015). Bundeskanzlei.
- GHF. (2012). *Gesetz über Hochschulen und Forschung (GHF) des Kantons Graubünden* vom 24.10.2012 (Stand 01.08.2014). Standeskanzlei des Kantons Graubünden.
- GPH. (2017). *Gesetz über die Pädagogische Hochschule Wallis * (GPH)* vom 04.10.1996 (Stand 17. November 2017). Staatskanzlei des Kantons Wallis.

- GPHSG. (2006). *Gesetz über die Pädagogische Hochschule St. Gallen (GPHSG) vom 19.04.2006 (Stand 01.06.2016)*. Staatskanzlei des Kantons St. Gallen.
- Grosser Rat des Kantons Wallis. (2001). *Gesetz über Bildung und Forschung von universitären Hochschulen und Forschungsinstituten vom 02.02.2001 (Stand 01.07.2001)*. Staatskanzlei des Kantons Wallis.
- HFG. (1968). *Bundesgesetz über die Hochschulförderung [HFG] vom 28. Juni 1968*. Bundeskanzlei.
- HFKG. (2015). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011 (Stand am 01. Februar 2017)*. Bundeskanzlei.
- HFKG, Entwurf für parlamentarische Beratung. (2009). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Entwurf für die parlamentarische Beratung*. Bundeskanzlei.
- HFKG, Vernehmlassungsentwurf. (2007). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Entwurf vom 12. September 2007*. Bundeskanzlei.
- IUV. (1997). *Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997*. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren & Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren.
- Kanton Bern. (2020). *Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG) (Änderung) Vernehmlassung. Beilage Eröffnungsschreiben vom 25. März 2020*. Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Kanton Schwyz. (2013a). *Hochschulgesetz (HSG) vom 23. Mai 2012*. Staatskanzlei des Kantons Schwyz.
- Kanton Schwyz. (2013b). *Verordnung über die Pädagogische Hochschule Schwyz vom 22. August 2012*. Staatskanzlei des Kantons Schwyz.
- MedBG. (2006). *Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 Medizinalberufegesetz (Stand 1. Januar 2018)*. Bundeskanzlei.
- PHG. (1999). *Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zürich (PHG) vom 25. Oktober 1999*. Staatskanzlei des Kantons Zürich.
- PHG. (2004). *Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG) vom 08.09.2004 (Stand 01.08.2015) im Kanton Bern*. Staatskanzlei des Kantons Bern.
- PH-Gesetz. (2013). *Gesetz über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung und die Pädagogische Hochschule Luzern (PH-Gesetz) vom 10.12.2012 (Stand 30.11.2014)*. Staatskanzlei des Kantons Luzern.
- Regierungen der Hochschulkonkordatskantone. (2002). *Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 (Stand 01. Januar 2002)*. Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (1930). *Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (1995). *Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV) vom 15. Februar 1995*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat. (2005). *Verordnung über das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB-Verordnung)*. Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone. (2000). *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich vom 14. Dezember 2000*. Bundeskanzlei.

- SHK. (2019). *Verordnung der Schweizerischen Hochschulkonferenz über die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln für die Hochschulen (Referenzkostenverordnung)*. SHK.
- SHR. (2015e). *Verordnung des Hochschulrats über die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsverordnung HFKG) vom 28. Mai 2015 (Stand 01. Januar 2018)*. SHR.
- SHR. (2016c). *Verordnung des Hochschulrats über die Gewährung von festen Beiträgen an Hochschulinstitutionen vom 25. Februar 2016 (Stand 01. Januar 2017)*. SHR.
- UFG. (1999). *Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 08. Oktober 1999*. Bundeskanzlei.
- V-HFKG. (2016). *Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) vom 23. November 2016 (Stand am 01. Januar 2020)*. Bundeskanzlei.
- WBF. (2017). *Verordnung des WBF über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF) vom 11. September 2017 (Stand am 1. November 2017)*. Bundeskanzlei.
- ZSAV-HS. (2015). *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS) vom 26. Februar 2015*. Bundeskanzlei.

d) Interviews

- Ambühl, H. (2019). Interview mit Hans Ambühl, 7. August 2019 [89 min].
- Salzmann, M. (2019). Interview mit Madeleine Salzmann, 7. August 2019 [125 min].
- Schärer, H.-R. (2019). Interview mit Hans-Rudolf Schärer, 14. August 2019 [93 min].
- Scruzzi, M. (2019). Interview mit Marco Scruzzi, 24. Juli 2019 [92 min].
- Zutavern, M. (2019). Interview mit Michael Zutavern, 21. August 2019 [64 min].

11 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abgrenzung von Government (Steuerung) und Governance nach Schuppert (2011, S. 33)	80
Tabelle 2:	Typologie zur Erklärung von institutioneller Reproduktion und institutionellem Wandel nach Mahoney (2000, S. 517).....	91
Tabelle 3:	Kategorisierung der Steuerungsinstrumente nach Lehmann (2013, S. 78) in Anlehnung an Braun & Giraud (2003)	104
Tabelle 4:	Überblick über Auflagen mit uneindeutigem Beurteilungsgegenstand (Quelle: AAQ, 2016, 2017b, 2017c)	250
Tabelle 5:	Überblick über Empfehlungen mit uneindeutigem Beurteilungsgegenstand (Quelle: AAQ, 2016, 2017a, 2017b, 2017d).....	252
Tabelle 6:	Ausdifferenzierte Kategorisierung der Steuerungsinstrumente nach Lehmann (2013) in Anlehnung an Braun & Giraud (2003).....	351

12 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Steuerung und Koordination von Hochschulen vor der Inkraftsetzung des HFKG (Quelle: WBK-S, 2009e)	23
Abbildung 2:	Governance-Modell nach Kooimann (2008, S. 4)	94
Abbildung 3:	Analyseaspekte des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz & Scharpf (1995, S. 45)	108
Abbildung 4:	Rechtliche Grundlagen zur gemeinsamen Koordination des schweizerischen Hochschulraums seit 2015 (Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2007, S. 3)	197
Abbildung 5:	Steuerung vor dem HFKG (Quelle: eigene Darstellung)	199
Abbildung 6:	Steuerungsorgane nach dem HFKG (Quelle: eigene Darstellung)	203

13 Abkürzungsverzeichnis

AAQ	Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (früher: OAQ)
BBG	Berufsbildungsgesetz
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BBV	Berufsbildungsverordnung
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
BFH	Berner Fachhochschule
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
CAHR	Conseil académique des hautes écoles romandes en charge de la formation des enseignants
COHEP	Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques (Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen)
CRUS	Conférence des des rectrices et recteurs des universités suisses (Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten)
CSA (= SAR)	Conseil suisse d'accréditation
DORE	„DO Research“ (ehemaliges Förderungsinstrument für praxisorientierte Forschung an den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen des Schweizerischen Nationalfonds)
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
EMBA	Executive Master of Business Administration
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESU	European Students' Union
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule

EUA	European University Association
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FaHG	Fachhochschulgesetz
FG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Förderung der Forschung
FHG	Fachhochschulgesetz
FHO	Fachhochschule Ostschweiz
FHR EDK	Fachhochschulrat der EDK
FHSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen
FHSV	Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung)
FHV	Fachhochschulvereinbarung
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation
FK SHR	Fachkonferenz des Schweizerischen Hochschulrats
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren
GHF	Gesetz über Hochschulen und Forschung des Kantons Graubünden
GPH	Gesetz über die Pädagogische Hochschule Wallis
GSK-Berufe	Gesundheits-, Sozial- und Kunstberufe
HFG	Hochschulförderungsgesetz
HfH	Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz)
HSLU	Hochschule Luzern
HTW	Hochschule für Wirtschaft und Technik
HWZ	Hochschule für Wirtschaft Zürich

IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique (Deutsch: Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung)
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IUKB	Institut Universitaire Kurt Bösch (Universitäres Institut Kurt Bösch)
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
IVP NMS	Institut Vorschulstufe und Primarstufe Neue Mittelschule
KFH	Konferenz der Fachhochschulen
LEHE (= HFKG)	Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles
LEMO	Lehrerbildung von morgen
MBA	Master of Business Administration
NMS	Neue Mittelschule
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung
OECD	Organisation for European Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PH	Pädagogische Hochschule
PHG	Gesetz über die Pädagogische Hochschule
PHSG	Pädagogische Hochschule St. Gallen
PH-VS	Pädagogische Hochschule Wallis
PLV SHK	Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz
QDA	Qualitative Data Analysis
SAR	Schweizerischer Akkreditierungsrat
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (früher: SBF)

SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SHR	Schweizerischer Hochschulrat
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKPH	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
SWF	Staatssekretariat für Wissenschaft und Forschung
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
SWTR	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat (früher: SWR)
UFG	Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz)
UNIL	Université de Lausanne
V-HFKG	Verordnung zum HFKG
VSP	Verband Schweizerischer Privatschulen
VSS	Verband der Schweizer Studierendenschaften
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK	Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur
WBK-N	Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
WBK-S	Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
ZEM	Zentrum für die Mittelschule
ZEM CES	Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule
ZFH	Zürcher Fachhochschule
ZSAV-HS	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung)

14 Anhänge

Anhang A: Interviewte Expertin und interviewte Experten

Person	Funktion
Hans Ambühl	Bis 2017 Generalsekretär der EDK
Dr. phil. I Madeleine Salzmann	Bis 2019 Co-Leiterin des Koordinationsbereichs „Hochschulstufe“ im Generalsekretariat der EDK
Prof. Dr. Hans-Rudolf Schärer	Präsident Kammer Pädagogische Hochschulen, Vizepräsident swissuniversities, bis August 2020 Rektor Pädagogische Hochschule Luzern
Marco Scruzzi	Ressortleiter „Hochschulpolitik“ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
Prof. Dr. Michael Zutavern	Bis Mitte 2018 stellvertretender Rektor Pädagogische Hochschule Luzern, Mitglied des Schweizerischen Akkreditierungsrats

Anhang B: Leitfäden Experteninterviews

Anhang B.1 Leitfaden Hans Ambühl

Einschätzungen/Beurteilungen

- 1 Welche hochschulpolitischen Inhalte erfordern weitere Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund (SBFI), Kantonen und EDK?
- 2 Wie gross ist Ihrer Meinung nach der tatsächliche Einfluss des Departements, das die Geschäfte der Schweizerischen Hochschulkonferenz führt, auf die Steuerung des Hochschulraums?
- 3 Der Schweizerische Hochschulrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?
- 4 Der Schweizerische Akkreditierungsrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?
- 5 In welchem Verhältnis stehen aus Ihrer Sicht institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung gemäss HFKG und Studiengangakkreditierung EDK? Was ist Ihre Zukunftsprognose? Wird es für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung weiterhin nötig sein, beide obligatorischen Akkreditierungen weiterzuführen, oder wird es irgendwann wie bei den Fachhochschulen und den universitären Hochschulen so sein, dass die Programmakkreditierung abgelöst wird?
- 6 Inwieweit sind institutionelle Akkreditierungen auch politische Entscheide (HTW Chur)?
- 7 Warum hat es keine wissenschaftliche Begleitung hinsichtlich der Implementierung des HFKG gegeben?

Übergeordnete Fragen

- 8 Die universitären Hochschulen/Fachhochschulen sind Gewinner dieser Reform und die Pädagogischen Hochschulen Verlierer.
Warum denken Sie, dass die These stimmt/nicht stimmt? Wie steht es mit der ETH als universitärer Hochschule?
- 9 Der Einfluss der EDK auf die Steuerung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist seit der Inkraftsetzung des HFKG gestiegen/gesunken. Bitte benennen Sie Bereiche/Themen, in denen sich das zeigt. Zu wessen Gunsten/Ungunsten und warum?

- 10 Die Anzahl Steuerungsorgane ist aufgrund der Regelungen des HFKG gesunken. Ist die Komplexität der Steuerung ebenfalls gesunken? Wenn ja, warum und in welchen Bereichen zeigt sich das? Wenn nein, warum nicht und wie wird das deutlich?
- 11 Das HFKG leistet einen/keinen Beitrag zur Harmonisierung des Hochschulraums. In welchen Bereichen und warum?
- 12 Die Fachhochschulregionen (z.B. Fachhochschule Ostschweiz) werden zerfallen/weiter Bestand haben. Welche Rolle könnte das Verfahren der institutionellen Akkreditierung spielen?

Anhang B.2 Leitfaden Madeleine Salzmann

Verständnisfragen

- 1 War die KFH wie die COHEP auch eine Fachkonferenz der EDK?
- 2 Auf welcher Basis hat sich der Fachhochschulrat der EDK konstituiert? Auf der Basis des EDK-Statuts?
- 3 Wie funktioniert die Anerkennung der (Fachdidaktik-)Masterstudiengänge, also der Studiengänge, die nicht der Diplomanerkennungsvereinbarung unterliegen?
- 4 Wer bestimmt die Zulassungsbedingungen für die Masterstudiengänge, die nicht dem Diplomanerkennungsreglement unterliegen?
- 5 EDK-Kommission FHV: Ist das eine ständige Kommission mit eigenem Statut?
- 6 Wie hiess das Gremium der EDK, das sich mit Lehrfragen befasst hat? „Kommission/Fachkonferenz Ausbildung“? Hat diese über eigene Statuten verfügt?
- 7 Was sind die Rolle und die Aufgaben der Delegation „Lehre“ in swissuniversities? Inwieweit bestehen Zusammenarbeitsgefässe mit dem Äquivalent der EDK? Wo bestehen Abgrenzungsprobleme?
- 8 Frage Protokoll Kammer PH Juni 2019: Treffen EDK und Vorstand Kammer PH nach der Abschaffung der Delegation „Lehre“: Was wurde da besprochen und hat die EDK versucht, sich Einfluss zu sichern?
- 9 Inwieweit hat die EDK an den Positionspapieren „Laufbahnperspektiven“ und „Steigende Anforderungen“ mitgewirkt? Wie hat die EDK auf die Veröffentlichung reagiert (Stellungnahme?)?

Fragen zum Gesetzgebungsprozess

- 10 Warum waren in der Projektgruppe „Hochschullandschaft Schweiz 2008“ Bund-Kantone zwar die CRUS und die KFH vertreten, nicht aber die COHEP?
- 11 Wie kann erklärt werden, dass im Bericht „Hochschullandschaft“ die Themen „Qualitätssicherung“ und „Akkreditierung“ kaum diskutiert wurden? Im ersten Gesetzesentwurf hingegen sind sogar zwei Gremien aufgeführt (Schweizerischer Akkreditierungsrat und Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung). Was ist dazwischen passiert?
- 12 Erarbeitung HFKG: In der Vernehmlassung des HFKG monierte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen unsystematisch und intransparent war. Es wurde kritisiert, dass die Kantone in den Versammlungen der EDK und der SUK kaum Gelegenheit hatten, gründlich über einzelne traktandierte Geschäfte zu beraten und ihre Haltung einzubringen. Wie wurde das vonseiten der EDK wahrgenommen? Ist die Kritik berechtigt? Hätte man etwas besser machen können und, wenn ja, was?
- 13 Musterstellungnahmen: Sind das normalen Instrumente, die die EDK einsetzt, oder war das ein Einzelfall?
- 14 Kann man sich erklären, warum im ersten Entwurf des HFKG, der in die Vernehmlassung ging, die Zulassungsbedingungen nur allgemein geklärt wurden (Zugang gymnasiale Maturität) und Spezifika, z.B. das erweiterte Aufnahmeverfahren, keine Berücksichtigung fanden? Ist die Annahme korrekt, dass die EDK mit einer grundsätzlichen Formulierung der Zulassungsbedingungen im Gesetz einverstanden war, aber später, als es um genauere Formulierungen vor allem der „weiteren Zugangswege“ ging, auf die Zuständigkeit der Kantone verwies? Wie schätzen Sie das ein?
- 15 Wie stand die EDK damals (2011) zu den definitiven Formulierungen der Zulassungsbedingungen im HFKG?
- 16 In der WBK-S wurde auf ein Schreiben der EDK hingewiesen, gemäss dem die Trennung der Zulassungsbedingungen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen je einzeln definierte Zulassungsbedingungen) im Gesetz zu stark in die kantonale Hoheit eingreifen und das Konkordat gefährden würde. Inwieweit hätten denn die Regelungen das

Konkordat gefährden können? Was waren die Gedanken, die hinter einer Verhinderung der Trennung gestanden sind?

- 17 Wie steht die EDK aus heutiger Sicht zu den Regelungen der Zulassungsbedingungen im HFKG?
- 18 Hat die EDK interveniert, als es um die Geschäftsführung der Hochschulkonferenz ging, die vom Bund übernommen werden sollte? Wenn nein, warum nicht?
- 19 Aus den Akten ist ersichtlich, dass die EDK ein anderes Modell, als es mit der Hochschulkonferenz vorgeschlagen wurde, gewollt hat, das aber von der EDK nicht geäussert wurde. Was wäre das für ein Modell gewesen und warum wurde es nicht geäussert? War es das Modell des Hochschulrats (ohne Plenarversammlung), in dem acht Vertreter (je nach Sprachregion) der EDK als Hochschulrat die Entscheidungen treffen sollten?

Einschätzungen/Beurteilungen

- 20 Welche hochschulpolitischen Inhalte erfordern weitere Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund (SBFI), Kantonen und EDK?
- 21 Wie gross ist Ihrer Meinung nach der tatsächliche Einfluss des Departements, das die Geschäfte der SHK führt, auf die Steuerung des Hochschulraums?
- 22 Der Schweizerische Hochschulrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?
- 23 Der Schweizerische Akkreditierungsrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?
- 24 In welchem Verhältnis stehen aus Ihrer Sicht institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung gemäss HFKG und Studiengangakkreditierung EDK? Was ist Ihre Zukunftsprognose? Wird es für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung weiterhin nötig sein, beide obligatorischen Akkreditierungen weiterzuführen, oder wird es irgendwann wie bei den Fachhochschulen und den universitären Hochschulen so sein, dass die Programmakkreditierung abgelöst wird?

Übergeordnete Fragen

- 25 Die universitären Hochschulen/Fachhochschulen sind Gewinner dieser Reform und die Pädagogischen Hochschulen Verlierer. Warum denken Sie, dass die These stimmt/nicht stimmt? Wie steht es mit der ETH als universitärer Hochschule?

- 26 Der Einfluss der EDK auf die Steuerung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist seit der Inkraftsetzung des HFKG gestiegen/gesunken. Bitte benennen Sie Bereiche/Themen, in denen sich das zeigt. Zu wessen Gunsten/Ungunsten und warum?
- 27 Die Anzahl Steuerungsorgane ist aufgrund der Regelungen des HFKG gesunken. Ist die Komplexität der Steuerung ebenfalls gesunken? Wenn ja, warum und in welchen Bereichen zeigt sich das? Wenn nein, warum nicht und wie wird das deutlich?
- 28 Das HFKG leistet einen/keinen Beitrag zur Harmonisierung des Hochschulraums. In welchen Bereichen und warum?
- 29 Die Fachhochschulregionen (z.B. Fachhochschule Ostschweiz) werden zerfallen/weiter Bestand haben. Welche Rolle könnte das Verfahren der institutionellen Akkreditierung spielen?

Anhang B.3 Leitfaden Hans-Rudolf Schärer

Verständnisfragen

- 1 Was ist die Rolle und was sind die Aufgaben der Delegation „Lehre“ in swissuniversities? Inwieweit bestehen Zusammenarbeitsgefässe mit dem Äquivalent der EDK? Wo bestehen Abgrenzungsprobleme? Wie versuchen beide Akteure, sich beim anderen Gremium Einfluss zu sichern?
- 2 Es gibt Arbeitsgruppen bei swissuniversities: BNE, Gender/Chancengleichheit, Interkulturelle Pädagogik und Fremdsprachen. Welche Aufgaben haben diese und inwieweit existieren Doppelspurigkeiten zu Gruppen der EDK? Waren das vorher alles Arbeitsgruppen der COHEP?
- 3 Inwieweit hat die EDK an den Positionspapieren „Laufbahnperspektiven“ und „Steigende Anforderungen“ mitgewirkt? Wie hat die EDK auf die Veröffentlichung reagiert (Stellungnahme)?
- 4 Massnahmen Digitalisierung/Digitalisierungsstrategie der EDK: Laut Protokoll vom 28.11.2018 stellt sich für die Kammer PH die Frage der Governance. Welchen Auftrag hat die EDK der Kammer PH erteilt? Inwieweit sind die Inhalte der EDK und von swissuniversities aufeinander abgestimmt? Swissuniversities soll schweizweite Empfehlungen bezüglich des Erwerbs digitaler Kompetenzen erarbeiten -> swissuniversities lehnt das ab, EDK will aber auch den Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Vorschriften machen (was sie auch darf).

Einschätzungen/Beurteilungen

- 5 Welche hochschulpolitischen Inhalte erfordern weitere Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund (SBFI), Kantonen, EDK?
- 6 Wie gross ist Ihrer Meinung nach der tatsächliche Einfluss des Departements, das die Geschäfte der SHK führt, auf die Steuerung des Hochschulraums?
- 7 Worin besteht Ihrer Meinung nach der Zusammenhang zwischen HFKG und dem neuen EHB-Gesetz?
- 8 Wie schätzen Sie den Austausch und die Kooperation mit der EDK in den ersten drei Jahren von swissuniversities ein? Bei welchen Themen haben sich Abgrenzungsprobleme gezeigt?
- 9 Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit von swissuniversities und der EDK bei der Revision der Anerkennungsreglemente? Gab es inhaltliche Divergenzen oder unterschiedliche Auffassungen zu Kompetenzen?
- 10 Warum wurde die Zusammenarbeit/verstärkte Kooperation mit der EDK in der Strategie von swissuniversities verankert? Bestand ein Defizit?
- 11 Inwieweit sind institutionelle Akkreditierungen auch politische Entscheide (HTW Chur)?

Übergeordnete Fragen

- 12 Die universitären Hochschulen/Fachhochschulen sind Gewinner dieser Reform und die Pädagogischen Hochschulen Verlierer.
- 13 Warum denken Sie, dass die These stimmt/nicht stimmt?
- 14 Wie steht es mit der ETH als universitärer Hochschule?
- 15 Der Einfluss der EDK auf die Steuerung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist seit der Inkraftsetzung des HFKG gestiegen/gesunken. Bitte benennen Sie Bereiche/Themen, in denen sich das zeigt. Zu wessen Gunsten/Ungunsten und warum?
- 16 Die Anzahl Steuerungsorgane ist aufgrund der Regelungen des HFKG gesunken. Ist die Komplexität der Steuerung ebenfalls gesunken? Wenn ja, warum und in welchen Bereichen zeigt sich das? Wenn nein, warum nicht und wie wird das deutlich?
- 17 Das HFKG leistet einen/keinen Beitrag zur Harmonisierung des Hochschulraums. In welchen Bereichen und warum?

- 18 Die Fachhochschulregionen (z.B. Fachhochschule Ostschweiz) werden zerfallen/weiter Bestand haben. Welche Rolle könnte das Verfahren der institutionellen Akkreditierung spielen?

Anhang B.4 Leitfaden Marco Scruzzi

Verständnisfragen

- 1 Wo genau hat die Entflechtung hinsichtlich der Regelungen des Fachhochschulgesetzes 1995 und 2005 stattgefunden? Zulassungsbedingungen Fachhochschulgesetz 1995 -> ohne GSK-Berufe, korrekt? Ab 2005 definiert der Bund formal die Zulassungsbedingungen, verweist aber auf die Beschlüsse der EDK und GDK, korrekt?
- 2 Was war die Rolle der EFHK hinsichtlich der Akkreditierung von Fachhochschulen als Institution und von Studiengängen 1995 vs. 2005?
- 3 Fachhochschulen hatten vor dem HFKG keinen Anspruch auf projektgebundene Beiträge, korrekt?

Fragen zum Gesetzgebungsprozess

- 4 Wurden Ihrer Ansicht nach die Kantone bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes genügend eingebunden? Es gab vor allem vonseiten des Kantons Basel-Stadt den Vorwurf, dass die Diskussionsgefässe in der EDK und der Schweizerischen Universitätskonferenz zu klein waren. Hätte man etwas besser machen können und, wenn ja, was?
- 5 Hat die EDK interveniert, als es um die Geschäftsführung der Hochschulkonferenz ging, die vom Bund übernommen werden sollte?
- 6 Ich habe gelesen, dass projektgebundene Beiträge und Grundbeiträge zusammenhängen (Umverteilung) und es immer wieder Stimmen gab, dass Pädagogische Hochschulen keine projektgebundenen Beiträge beantragen können sollen. Ist die These korrekt, dass, weil Pädagogische Hochschulen projektgebundene Beiträge erhalten, der Anteil an Grundbeiträgen für Fachhochschulen und Universitäten sinkt? Welche Finanzierungsmechanismen stecken dahinter?
- 7 Ist die Annahme korrekt, dass die EDK mit einer grundsätzlichen Formulierung der Zulassungsbedingungen im Gesetz einverstanden war, aber später, als es um

genauere Formulierungen vor allem der „weiteren Zugangswege“ ging, auf die Zuständigkeit der Kantone verwies? Wie schätzen Sie das ein, was war der Grund für dieses Verhalten?

Einschätzungen/Beurteilungen

- 8 Welche hochschulpolitischen Inhalte erfordern weitere Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund (SBFI), Kantonen, EDK?
- 9 Wie gross ist der tatsächliche Einfluss des Departements, das die Geschäfte führt, auf die Steuerung des Hochschulraums?
- 10 Auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage beruhen die Regelungen zur Akkreditierung und Qualitätssicherung im HFKG? Braucht es diese Grundlage überhaupt?
- 11 Das SBFI versteht sich als Vollzugsorgan des HFKG. Wie hat das SBFI die Auflagensprechung im Rahmen der institutionellen Akkreditierung wahrgenommen, in der teilweise in die Hochschul- und Trägerautonomie eingegriffen wurde?
- 12 Inwieweit sind institutionelle Akkreditierungen auch politische Entscheide (HTW Chur)?
- 13 Worin besteht Ihrer Meinung nach der Zusammenhang zwischen HFKG und dem neuen EHB-Gesetz?
- 14 Inwieweit haben sich die Rollen der CRUS, KFH und COHEP im Vergleich zu den swissuniversities-Kammern verändert (Blick auf den Einfluss der EDK)?
- 15 Der Schweizerische Hochschulrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- und Trägerautonomie?
- 16 Der Schweizerische Akkreditierungsrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- und Trägerautonomie?
- 17 Ist der Einfluss der Organisationen der Arbeitswelt durch die Regelungen im HFKG (Status ständiger Ausschuss der SHK) gesunken? Welchen Status hatten die Organisationen vor und nach Implementierung des HFKG?
- 18 Inwieweit hat durch das HFKG eine Abkopplung von der Berufsbildung stattgefunden, wie es während des Gesetzgebungsprozesses immer wieder angedeutet wurde?
- 19 Welche Auswirkungen hat das HFKG auf die Steuerung der ETH hinsichtlich gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Koordination, Aufgabenteilung, Finanzierung, Zulassung?

- 20 Warum hat es keine wissenschaftliche Begleitung hinsichtlich der Implementierung des HFKG gegeben?

Übergeordnete Fragen

- 21 Die universitären Hochschulen/Fachhochschulen sind Gewinner dieser Reform und die Pädagogischen Hochschulen Verlierer.
Warum denken Sie, dass die These stimmt/nicht stimmt?
Wie steht es mit der ETH als universitärer Hochschule?
- 22 Der Einfluss der EDK auf die Steuerung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist seit der Inkraftsetzung des HFKG gestiegen/gesunken. Bitte benennen Sie Bereiche/Themen, in denen sich das zeigt. Zu wessen Gunsten/Ungunsten und warum?
- 23 Die Anzahl Steuerungsorgane ist aufgrund der Regelungen des HFKG gesunken. Ist die Komplexität der Steuerung ebenfalls gesunken? Wenn ja, warum und in welchen Bereichen zeigt sich das? Wenn nein, warum nicht und wie wird das deutlich?
- 24 Das HFKG leistet einen/keinen Beitrag zur Harmonisierung des Hochschulraums. In welchen Bereichen und warum?
- 25 Die Fachhochschulregionen (z.B. Fachhochschule Ostschweiz) werden zerfallen/weiter Bestand haben. Welche Rolle könnte das Verfahren der institutionellen Akkreditierung spielen?

Anhang B.5 Leitfaden Michael Zutavern

Einschätzungen/Beurteilungen

- 1 Welche hochschulpolitischen Inhalte erfordern weitere Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund (SBFI), Kantonen, EDK?
- 2 Der Schweizerische Hochschulrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?
- 3 Der Schweizerische Akkreditierungsrat: Wie beurteilen Sie die Einführung und die Kompetenzen des Gremiums in Bezug auf die Hochschul- bzw. Trägerautonomie?

- 4 In welchem Verhältnis stehen aus Ihrer Sicht institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung gemäss HFKG und Studiengangakkreditierung EDK? Was ist Ihre Zukunftsprognose? Wird es für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung weiterhin nötig sein, beide obligatorischen Akkreditierungen weiterzuführen, oder wird es irgendwann wie bei den Fachhochschulen und den universitären Hochschulen so sein, dass die Programmakkreditierung abgelöst wird?
- 5 Welche Auswirkungen hatte der Akkreditierungsentscheid der Pädagogischen Hochschule Luzern aus finanzieller und organisationaler Sicht auf die Hochschule?
- 6 Inwieweit gab es auf kantonaler Ebene (Kantonsrat, Regierungsrat, Bildungsdirektor) Reaktionen auf das Akkreditierungsergebnis?
- 7 Inwieweit sind Akkreditierungen auch politische Entscheide (HTW Chur)?

Übergeordnete Fragen

- 8 Die universitären Hochschulen/Fachhochschulen sind Gewinner dieser Reform und die Pädagogischen Hochschulen Verlierer.
Warum denken Sie, dass die These stimmt/nicht stimmt?
Wie steht es mit der ETH als universitärer Hochschule?
- 9 Der Einfluss der EDK auf die Steuerung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist seit der Inkraftsetzung des HFKG gestiegen/gesunken. Bitte benennen Sie Bereiche/Themen, in denen sich das zeigt. Zu wessen Gunsten/Ungunsten und warum?
- 10 Die Anzahl Steuerungsorgane ist aufgrund der Regelungen des HFKG gesunken. Ist die Komplexität der Steuerung ebenfalls gesunken? Wenn ja, warum und in welchen Bereichen zeigt sich das? Wenn nein, warum nicht und wie wird das deutlich?
- 11 Das HFKG leistet einen/keinen Beitrag zur Harmonisierung des Hochschulraums. In welchen Bereichen und warum?
- 12 Die Fachhochschulregionen (z.B. FHO) werden zerfallen/weiter Bestand haben. Welche Rolle könnte das Verfahren der institutionellen Akkreditierung spielen?

Anhang C: Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (Stand 01. Januar 2015)

Anhang D: Akkreditierungsrichtlinien vom 28. Mai 2015 (Stand 01. Juli 2015)